

Hallituksen esitys eduskunnalle arkistointilaki ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi arkistointilaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva arkistolaki. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia.

Arkistointilaissa säädettäisiin kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista. Esityksen keskeisenä tavoitteena on digitaalisen arkistoinnin edistäminen julkishallinnossa ja digitaalisen tiedonhallinnan muutosten huomioiminen arkistoinnissa. Lain soveltamisala ja keskeiset määritelmät yhteensovitettaisiin viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta annetun lain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain kanssa. Lailla selkeytettäisiin myös tietosuojalainsäädännön soveltamista yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Arkistointi käsittää asiakirjojen ja tietoaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen, niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistollisen arvon määrittämistä koskevista perusteista ja menettelyistä säädettäisiin lain tasolla. Lain säännökset mahdollistaisivat sähköisten tietoaineistojen arkistoon siirtojen laajan käyttöönoton. Laissa säädettäisiin viranomaisten vastuulla olevien arkistointiin liittyen toimenpiteiden kannalta tarpeellisesta Kansallisarkiston määräyksenantovallasta.

Ehdotetulla lailla mahdollistettaisiin geneettisiä tietoja sisältävien viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittely arkistointitarkoituksessa kansallisen tietosuojalain rajoituksista poiketen.

Lain yksityisiä arkistoaineistoja koskeva sääntely perustuisi pääosin voimassa olevaan sääntelyyn, eikä sillä muutettaisi Kansallisarkiston asemaa suhteessa muihin yksityisiä arkistoaineistoja säilyttäviin toimijoihin.

Laissa säädettäisiin Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevien arkistoitujen asiakirjojen ja tietoaineistojen saatavuuden ja turvallisen käytön varmistamisesta. Kyseiset asiakirjat ja tietoaineistot muodostaisivat ehdotetun lain mukaan kansallisen arkistotietovarannon. Laki mahdollistaisi arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisen asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysajan kuluessa.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin esitetään teknisiä, ehdotetun arkistointilain säännöksiin liittyviä muutoksia tiedonhallintaa koskevan sääntelykokonaisuuden selkeyttämiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Lainsäädännön yhteensovittamistarpeista	4
2.2 Tietosuojalainsäädäntö ja arkistointi	8
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	19
4.1 Keskeiset ehdotukset	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	34
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	34
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	35
6 Lausuntopalaute	40
7 Säännöskohtaiset perustelut	46
7.1 Arkistointilaki	46
7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta	80
8 Lakia alemman asteinen sääntely	82
9 Voimaantulo	82
10 Toimeenpano ja seuranta	82
11 Suhde muihin esityksiin	82
11.1 Suhde talousarvioesitykseen	82
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	82
LAKIEHDOTUKSET	90
1. Arkistointilaki	90
2. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta	98
LIITE	100
RINNAKKAISTEKSTI	100
2. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta	100

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Julkisen sektorin digitalisaatio, tiedonhallinnan muuttuneet käytännöt ja keskeiset lainsäädäntöuudistukset edellyttävät arkistolainsäädännön uudistamista. Arkistolainsäädäntö koostuu arkistolaista (831/1994), Kansallisarkistosta annetusta laista (1145/2015) sekä yksityisten arkistojen valtionavusta annetusta laista (1006/2006). Lainsäädäntö on monelta osin vanhentunutta.

Arkistolainsäädännön uudistaminen on ollut vireillä pitkään. Tätä hallituksen esitystä edeltäviä uudistamisyrityksiä sisältyy Arkistolakityöryhmän muistioon (OKM 2015:3) ja Arkistolain jatkojärjestyksen muistioon (OKM 2015:12) sekä Yksityisarkistolakityöryhmän muistioon (OKM 2015:4). Arkistolakityöryhmän valmistelun perusteella toteutettiin osittaisuudistus säätämällä laki Kansallisarkistosta ja laki arkistolain muuttamisesta (1146/2016). Kokonaisuudistusta koskevat esitykset eivät ole eri syistä edenneet.

Arkistolain esiselvitystä varten asetettiin työryhmä, johon osallistuivat opetus- ja kulttuuriministeriön, valtiovarainministeriön, Kansallisarkiston sekä oikeusministeriön edustajat (OKM053:00/2019). Kyseisen Arkistolain esiselvitys -työryhmän raportti julkistettiin kesällä 2020. Vuonna 2022 lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen esivalmistelussa hyödynnettiin myös Euroopan historian professori Laura Kolben arkistoselontekoa Asiakirjallinen kulttuuriperintö tulevaisuudessa ja arkistolainsäädännön uudistaminen (OKM 2021:47), sähköisen arkistoinnin nykytilan selvitystä sekä raporttia ”Suomen arkistolainsäädännön uudistaminen – selvitys arkistoja koskevasta sääntelystä eräissä verrokkimaissa” (KA/2769/00.00.00/2022).

1.2 Valmistelu

Varsinainen lainvalmistelu käynnistettiin 1.9.2021 opetus- ja kulttuuriministeriössä Kansallisarkiston myötävaikutuksella. Lainsäädäntötyön yhteydessä on toteutettu useita erillisiä kuulemisia ja tapaamisia: sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan kanslia, Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko sekä tasavallan presidentin kanslia. Lainsäädännön vaikutustenarvioinnissa on hyödynnetty arkistolain uudistukseen liittyvää ulkopuolisen toimittajan (KPMG) tuottamaa vaikutustenarviointia. Luonnos hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta oli lausuntokierroksella 4.4.–16.5.2022. Lausuntopalautteen perusteella todettiin, että arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisen sijasta on syytä valmistella kokonaan uudet lait. Tähän vaikutti erityisesti oikeusministeriön lausunto, jossa todettiin uusien lakien antamisen olevan selkeä ja looginen ratkaisu, kun muutokset olisivat kohdentuneet lähes kaikkiin muutettavien lakien pykäliin. Kansallisarkistosta annettua lakia koskevalta osaltaan uudistus toteutetaan osana Sivistyshallinto 2030 –uudistushanketta ja uusi laki Kansallisarkistosta (509/2025) tulee voimaan 1.1.2026. Tämän hallituksen esityksen valmistelussa on hyödynnetty myös Riikka Lönnbladlin selvitystä ”Lainsäädännöllinen selvitys EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaikutuksista arkistoinnin edellytyksiin” (KA/20836/27.01.00/2024).

Esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella 28.1.–11.3.2025. Hanketta koskeva aineisto on saatavissa osoitteesta <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM057:00/2021>.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädännön yhteensovittamistarpeista

Vuodelta 1994 peräisin oleva arkistolaki on vanhentunut. Teknisen kehityksen ja muussa lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi arkistolain säännösten tulkinnanvaraisuus on lisääntynyt. Lisäksi laissa käytetään yhä arkistolaitos-termiä, vaikka arkistolaitosta kaksiportaisena hallinto-organisaationa ei enää ole olemassa. Arkistolaissa käytettyjä käsitteitä ei sovelleta yhdenmukaisesti, mikä aiheuttaa terminologisia epäselvyyksiä. Arkistolaki sisältää myös sääntelyä, joka ei ole enää tarpeellista tiedonhallinnan sähköistyessä.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) ja arkistolaki ovat kytköksissä toisiinsa. Arkistolain 6 §:n 2 momentin ja julkisuuslain 5 §:n 1 momentin asiakirjakäsitteet eivät ole identtiset, mutta ne vastaavat pääosin toisiaan. Julkisuuslaissa säädetään tietojen antamisesta asiakirjasta sekä salassa pidettäviin asiakirjoihin liittyvistä salassapitovelvoitteista. Merkittävä erityisesti Kansallisarkistoon luovutettujen salassa pidettävien asiakirjojen antamista koskeva säännös on julkisuuslain 27 §, mutta muuten arkistoitavien tietoaaineistojen ja asiakirjojen antamista arvioidaan yleislain tasolla muiden julkisuuslain säännösten perusteella. Salassa pidettävien asiakirjojen antamista sääntelevät myös useat erityislait, joiden soveltuminen Kansallisarkistoon arkistoituihin asiakirjoihin vaihtelee.

Arkistolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan valmistelussa pyrittiin siihen, että lain käsitteistö ja soveltamisalue olisivat ainakin asiallisesti mahdollisimman pitkälle samat kuin valmisteilla olleessa asiakirjojen julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa (HE 187/1993 vp, s. 4/II). Julkisuuslakitoimikunnan mietintöön Julkisuuslainsäädännön uudistaminen (KM 1992:9) sisältyvässä lakiehdotuksessa viranomaisen määritelmä kattoi myös eduskunnan ja tasavallan presidentin, mikä vastasi voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) terminologiaa. Julkisuuslainsäädännön uudistuksessa päädyttiin kuitenkin erilaisiin soveltamisalaratkaisuihin lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten osalta. Arkistolain 1 luvun säännökset lain soveltamisalasta eivät sisällä viranomaisen määritelmää, mutta laki koskee eduskuntaa arkistonmuodostajana lain 1 §:n 2 momentissa säädetyin rajoituksin. Soveltamisala on näin ollen laajempi kuin julkisuuslain viranomaismääritelmä, joka kattaa eduskunnan virastot ja laitokset. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa katsotaan arkistolain soveltamisalan vastaavan lakiehdotuksen soveltamisalaa (HE 30/1998 vp, s. 57/II), mutta julkisuuslakiin ei sisällytetty säännöksiä eduskunnan valiokuntien asiakirjojen julkisuudesta, sillä nämä tulivat arvioitaviksi osana perustuslain kokonaisuudistusta (HE 30/1998 vp, s. 41/II).

Arkistolain 1 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan lakia ”sovelletaan viranomaisiin sekä sellaisiin julkiseen hallintoon kuulumattomiin organisaatioihin, joille on uskottu jokin julkinen tehtävä. Näitä orgaaneja, joille muodostuu itsenäinen, muista riippumaton arkistokokonaisuus kutsutaan laissa arkistonmuodostajiksi.” (HE 187/1993 vp, s. 4/I). Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan on toisaalta tärkeää, että arkistotoimeen kohdistuneen yksityiskohtaisen ohjauksen ja valvonnan vähetessä arkistonmuodostajaviranomaisilla on selkeä vastuu arkistotoimen asianmukaisesta hoitamisesta (HE 187/1993 vp, s. 3/I). Arkistointia koskevia vastuuta ja velvollisuuksia sekä organisatorista soveltamisalaa koskevaa sääntelyä on tarpeen täsmentää, eikä erillisen arkistonmuodostaja-termiä käyttö ole omiaan selkeyttämään sääntelyä. Toisaalta termiä voidaan käyttää lainsäädännössä itsenäisten, muista riippumattomien arkistokokonaisuuksien määrittämiseksi. Tasavallan presidentin arkistosta

annetun tasavallan presidentin asetuksen (151/2015) 1 §:n 3 momentin mukaan jokainen tasavallan presidentti on oma arkistonmuodostajansa.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa säädetään, että ”[l]akia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.” Säännös vaikuttaa viranomaisen toiminnassa muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen ja sitoo viranomaisen asiakirjan käsitteen arkistolakiin. Arkistolaissa ei kuitenkaan säädetä asiakirjojen liittämisestä arkistoon, vaan lain 6 §:n 1 momentin mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Säännös on osoittautunut oikeuskäytännössä tulkinnanvaraiseksi. Julkisuuslain ajantasaistamista koskevan työryhmämietinnön mukaan arkistoon liittämisen vaatimukselle on annettu oikeuskäytännössä asiakirjan luonteeseen verrattuna vähäistä painoarvoa, ja oikeustila on osittain muuttunut tiedonhallintalain säätämisen jälkeen (OM 2023:32, s. 124). Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa viranomaisen asiakirjaa koskevalla sääntelyllä ei ole kytkentää arkistolakiin.

Julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Arkistolaissa ei säädetä täsmällisesti arkistoon siirtämisestä, mutta julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös koskee Kansallisarkistoa ja siihen myöhemmin yhdistettyjä Sota-arkistoa ja maakunta-arkistoja (HE 30/1998 vp, s. 104/I).

Arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain sääntelyä ei ole sovitettu yhteen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) sääntelyn kanssa. Tiedonhallintalaissa sovelletaan lain 2 §:n 1 kohdan mukaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentin viranomaisen määritelmää. Julkisuuslain tavoin tiedonhallintalaki kuuluu hallinnon yleislakeihin. Tiedonhallintalain ja arkistolain säännösten suhde ei ole kaikilta osin selkeä, ja niiden välillä on päällekkäisyyttä. Alun perin tiedonhallintalakiin oli tarkoitus sisällyttää myös arkistotoimea ja arkistointia koskevat säännökset, mutta lausuntovaiheen jälkeisessä jatkovalmistelussa ne päätettiin jättää pois (HE 284/2018 vp, s. 32).

Tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan 3 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen arkistoinnista säädetään erikseen. Arkistolain sääntely asiakirjojen kuulumisesta arkistoon poikkeaa kuitenkin lähtökohdiltaan tiedonhallintalain arkistointia koskevista säännöksistä. Suomalainen arkistolainsäädäntö on nykyisen lain ja sitä edeltäneiden lakien aikana perustunut käsitykseen, jonka mukaan asiakirjat kuuluvat arkistoon heti niiden saapuessa viranomaiselle tai kun ne on laadittu. Samantyyppistä terminologiaa käytetään myös muissa Pohjoismaissa, Alankomaissa, Italiassa ja Ranskassa. Tämä käsitys poikkeaa esimerkiksi englannin- ja saksankielisten maiden terminologiasta, jossa viranomaisten asiakirjahallinto ja arkistointi erotetaan toisistaan. Tiedonhallintalaissa käytetään arkistointi-termiä Euroopan unionin tietosuoja-lainsäädännössä sovelletussa, perinteisestä suomalaisesta terminologiasta poikkeavassa merkityksessä.

Arkistolakia sovelletaan julkishallinnon lisäksi osin myös lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten toimintaan, mutta muuten lain soveltamisalan ja käsitteistön tulisi olla

asiallisesti mahdollisimman pitkälle yhdenmukainen tiedonhallintalain kanssa. Voimassa olevan lainsäädännön osalta tulkinnanvaraisuutta on omiaan lisäämään tiedonhallintalain sääntelyssä omaksuttu ratkaisu, jossa tietoaaineistojen säilyttäminen ”yksilöiden, yhteisöjen ja viranomaisten etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseksi, toteuttamiseksi ja valvomiseksi” eli aktiivivaiheessa tapahtuva säilyttäminen on erotettu ”säilytysajan jälkeen” tapahtuvasta arkistoinnista (HE 284/2018 vp, s. 65 ja 77). Sääntelyratkaisu perustuu tulkintaan, jonka mukaan Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa arkistointi ja säilyttäminen olisi eriytetty toisistaan (HE 284/2018 vp, s. 16). Arkistolain 3 luvussa säädetty arkistotoimen tehtävät ovat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaissa tarkoitetun tiedonhallinnan ja tiedonhallintayksiköille säädettyjen velvoitteiden kanssa. Hallintovaliokunta on todennut tiedonhallintalakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä julkisuus- ja arkistolain uudistustarpeisiin liittyen olevan olennaista, että tiedon elinkaaren hallintaa sekä tiedon luovuttamista ja salassapitoa koskeva sääntely muodostaa yhtenäisen sekä helposti ymmärrettävän ja sovellettavan kokonaisuuden. (HaVM 38/2018 vp, s. 17). Hallintovaliokunnan mukaan arkistolainsäädännön uudistamisen yhteydessä on ”arvioitava erikseen, missä määrin kansallista liikkumavaraa yleensäkin on olemassa suhteessa tietosuoja-asetuksen sääntelyyn” (HaVM 38/2018 vp, s. 5).

Säilyttämisen ja arkistoinnin erotteluun liittyy tiedonhallintalain 21 §:n säännös tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä. Pykälän 1 momentin mukaiset säilytysajan määrittelyn kriteerit kattavat monenlaisia tietojen keräämisen alkuperäiseen tarkoitukseen liittyviä tai siitä juontuvia intressejä. Pykälän 2 momentin mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Lainkohdassa ei suoranaisesti säädetä siitä, onko tietoaaineistot mahdollista arkistoida tai siirtää arkistoon jo ennen säilytysajan päättymistä, mutta esityöt tukevat kuitenkin tulkintaa, jonka mukaan siirtäminen arkistoon voisi tapahtua vasta säilytysajan päättymisen jälkeen. Tiedonhallintalautakunnan suositus (Suositus tietoaaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä, VM 2023:77) konkretisoi osaltaan tiedonhallintalain 21 §:n sääntelyä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi tiedonhallintalakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 284/2018 vp) antamassaan lausunnossa, että 21 §:n sääntelyllä ”puututaan tosiasiaa tietoaaineistojen ja asiakirjojen arkistointiin, joka on rajattu hallituksen esityksen yleisperustelujen nojalla ehdotettavan lain soveltamisalasta pois”. Lisäksi korkein hallinto-oikeus piti ehdotuksen perusteluja ja siinä esitettyjä tulkintasuosituksia ongelmallisina ja totesi, ettei perustuslakivaliokunnan henkilörekisterissä olevien tietojen säilyttämistä ja poistamista koskeva lausuntokäytäntö ollut peruste ryhtyä laatimaan kokonaisvaltaista kaikkiin asiakirjoihin ja tietoihin ulottuvaa viranomaiskohtaisesti ja asialaaduittain määräytyvää säilytysaikakehikkoa (Korkein hallinto-oikeus, lausunto hallintovaliokunnalle 30.1.2019, s. 7).

Tiedonhallintalaki vaikuttaa arkistossa olevien ja arkistoitavien asiakirjojen käsittelyyn esimerkiksi sen 4 luvun tietoturvaluustoimenpiteitä koskevien säännösten sekä teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevan sääntelynsä kautta. Arkistoidun asiakirjan tai tietoaaineiston antamisen tavoissa on huomioitava tiedonhallintalain 22—24 §:n vaatimukset sekä julkisuuslain asiaa koskevat säännökset. Katseluyhteyden avaaminen yleisölle edellyttää erityissääntelyä, jollaista ei sisälly nykyiseen arkistolakiin eikä Kansallisarkistosta annettuun lakiin. Kansallisarkiston lakisääteinen tehtävä on edistää tiedon saatavuutta ja tätä tehtävää tulee tukea myös lainsäädännöllisin ratkaisuin.

Tiedonhallintalain 4 §:n mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinta kuuluu tiedonhallintayksiköille. Osa tiedonhallintalaissa annetuista tehtävistä on kohdistettu viranomaisille, jotka muodostavat tiedonhallintayksikön tai ovat tiedonhallintayksikön osia.

Nykyisen arkistolain soveltamisala ei ole tällä hetkellä yhteneväinen tiedonhallintalain kanssa, vaikka arkistointi on luonnollinen osa asiakirjan elinkaarta.

Tiedonhallintalain 19 §:n mukaista tietoaaineistojen sähköiseen muotoon muuttamista ja sähköistä säilyttämistä koskevat lain 30 §:ssä säädetty siirtymäajat ovat päättyneet. Tiedonhallinta sähköistyy ja asiakirjoja digitoidaan, joten myös arkistoinnin tulee digitalisoitua. Nykytila ei mahdollista digitaalisen siirtymän optimaalista toteutusta. Digitaalisessa toimintaympäristössä on toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevää, että myös arkistointi on digitaalista. Tämä tukee myös tutkimuksen muuttuvia tarpeita, sillä arkistolähteiden tutkimuksessa hyödynnetään nykyään pääsääntöisesti digitaalisia tietoaaineistoja. Digitaalinen pitkäaikaissäilytys on tehtävä, johon yksittäisellä viranomaisella ei ole taloudellisia eikä toiminnallisia edellytyksiä. Nykyinen arkistolaki mahdollistaa ainoastaan valtionhallinnon toimijoille Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun käytön. Ehdotettu lainsäädäntö mahdollistaa palvelun avaamisen koko julkishallinnolle.

Arkistointi tulisi huomioida toimenpiteinä koko asiakirjan elinkaaren ajan, myös asiakirjan elinkaaren alussa. Nykyinen lainsäädäntö ei anna tähän riittävää ohjausta. Arkistotoimen hoitaminen nykytilassa ei näyttäydy myöskään selkeänä viranomaisille eikä suhteessa tiedonhallintalain sääntelyyn. Arkistotoimen tehtävistä on säädetty arkistolain 7 ja 8 §:ssä, jotka vaativat ajan tasalle saattamista. Viranomaisten asiakirjojen ja tietojen arkistointia tulisi voida ohjata siten, että taataan asiakirjojen säilyvyys tavalla, joka turvaa niiden muuttumattomuuden ja eheyden. Niin sanottu välivaiheen arkistointi eli arkistoitujen tietojen hallinta ja säilytys viranomaisen ylläpitämässä arkistossa ennen siirtoa lopulliseen arkistoon eli Kansallisarkistoon on yksi merkittävä vastuu ja sääntelyn kohde. Se on keskeinen osa asiakirjallisen tiedon elinkaarta.

Kansallisarkiston rooli on toimia asiantuntijaviranomaisena ja nykyisen lainsäädännön nojalla erityisesti valtion viranomaisten asiakirjojen arkistojana sekä edistää tietojen saatavuutta arkistosta. Vanhentuneen arkistolain säännökset eivät ole asiakirjallisen tiedon saatavuuden edistämistehtävän kannalta riittäviä.

Lainsäädännön keskeisimpiä uudistustarpeita Kansallisarkiston tehtävien kannalta ovat säännökset katseluyhteyksien tarjoamisesta yleisölle, arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmäärittästä ja seulontaa koskevien periaatteiden ja menettelyn täsmällisempi sääntely lain tasolla, sähköisten tietoaaineistojen arkistoon siirtojen laaja käyttöönotto sekä arkistoinnin kannalta tarpeellinen määräyksenantovalta. Arkistoinnin tehtävät ja toimenpiteet ovat erilaisia riippuen tiedon muodosta ja laadusta, mutta päämäärät ovat samat riippumatta siitä, onko kyse sähköisistä vai analogisista tietoaaineistoista. Keskeisiä tehtäviä arkistoinnin kannalta on tiedon säilyvyyden ja eheyden takaavat toimet sekä myös saatavuuden edistämisen välineet. Tehtävien suorittamiseen liittyy erilaisia vastuukysymyksiä, jotka tulee tämentää. Tehtäville tulisi olla selkeä laissa säädetty toimivalta.

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003, asiointilaki) säädetään etenkin sähköiseen asiointiin liittyvistä menettelyistä. Asiointilain 21 §:ssä säädetään sähköiseen asiointiin liittyvien asiakirjojen arkistoinnista sekä Kansallisarkiston toimivallasta antaa tarkempia määräyksiä sähköisen asiakirjan alkuperäisyyteen ja säilymiseen liittyvien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista.

Arkistolaissa on säädetty Kansallisarkistolle melko laajoja määräyksenantovaltuuksia. Nykyisellään arkistolain vanhentuneisuus tuottaa haasteita liittyen Kansallisarkiston määräyksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuuteen, arkistolainsäädännön yhteensovittamiseen tietosuojalainsäädännön kanssa sekä terminologiseen yhdenmukaisuuteen

ja johdonmukaiseen käyttöön muun tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kanssa. Osittain määrätä-termillä ei tarkoiteta arkistolaissa varsinaista määräyksenantovaltuutta, vaan kyse on pikemminkin päätöksentekovallasta. Kansallisarkiston käyttämä määräyksenantovalta ja ohjaus kohdistuvat myös asiakirjan elinkaaren alkuvaiheisiin. Ehdotetussa laissa Kansallisarkiston määräyksenantovaltuuksista säädettäisiin tarkemmin nykyisen perustuslain ja perustuslakivaliokunnan tutkintakäytännön edellyttämällä tavalla.

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019, digipalvelulaki) ja saavutettavuusdirektiivi (julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102) ovat keskeistä erilaisten digitaalisten palvelujen ja sovellusten kehittämisessä huomioitavaa lainsäädäntöä. Niissä edellytetään ylläpitämään ja suunnittelemaan digitaalisia palveluja esimerkiksi tietoturvalisella ja yhteensopivalla tavalla, ja niissä säädetään myös tietojen esittämisen muodosta. Tiedon olomuodon tulisi olla saavutettava, mikä tarkoittaa yleisten toimisto-ohjelmien yhteensopivuutta sekä esimerkiksi pdf-muodon sisällön luettavuutta. Myös palveluihin tunnistautumisesta säädetään digipalvelulaissa. Saavutettavuusvaatimuksista voidaan poiketa kohtuuttoman rasitteen perusteella. On myös huomattava, että digipalvelulakia ei lain 3 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan sovelleta kulttuuriperintökokoelmien teosten ilmentymiin, joita ei voida muuttaa saavutettavuusvaatimukset täyttävään muotoon. Ilmentymällä tarkoitetaan lainkohdan perustelujen mukaan kulttuuriperintökokoelmaan sisältyvää teosta sisällöltään vastaavaa, mutta ilmiänsuutaan, tallennemuodoltaan tai tallennevälineeltään erilaista kappaletta. Saavutettavuusdirektiivin 3 artiklan määritelmäluettelon 7 kohdan mukaan kulttuuriperintökokoelmiin kuuluvilla teoksilla tarkoitetaan yksityisessä ja julkisessa omistuksessa olevia esineitä, joilla on historiallista, taiteellista, arkeologista, esteettistä, tieteellistä tai teknistä arvoa ja jotka ovat osa kulttuurilaitosten, kuten kirjastojen, arkistojen ja museoiden, kokoelmia. Kuitenkin näitä kulttuuriperintökokoelmia kuvaavien digitaalisina palveluina toteutettujen luetteloiden sisällöt kuuluvat lain soveltamisalaan (HE 60/2018 vp, s. 62).

Saavutettavuusvaatimusten täyttämiseen liittyy merkittäviä määräaikoja. Kaiken kaikkiaan saavutettavuuden kannalta on eroa sillä, onko kyse varsinaisesta palvelusta vai sen tarjoamasta sisällöstä. Kaikkia sisältöjä ei ole tarpeen muuttaa takautuvasti saavutettavaan muotoon. Saavutettavuutta koskevalla lainsäädännöllä on merkitystä siinä, kuinka arkistot toteuttavat saatavuuden edistämistehtävänsä, johon liittyy asiakirjallisen tiedon saataville tarjoamista ja erilaisia verkkopalveluja. Saatavuuden edistämiseen liittyy myös saavutettavuus; asiakirjallisen tiedon muodon, löydettävyyden ja käytettävyyden tulisi olla sellaista, ettei sille muodostu teknisiä esteitä. Saavutettavuus ei siis ulotu kaikkiin arkistoituihin asiakirjoihin ja niiden ilmentymiin, mutta esimerkiksi digitointitoiminnassa tulisi ottaa huomioon saavutettavuusvaatimukset.

2.2 Tietosuoja-lainsäädäntö ja arkistointi

Tietosuoja-lainsäädäntö muodostuu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja tietosuoja-laista (1050/2018). Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa on omaa erityissääntelyään, joka tulee rajatumminkin sovellettavaksi arkistointiin. Rikosasioiden tietosuoja-laki (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018) on edellä mainituissa tilanteissa sovellettava yleislaki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonalojen erityislainsäädännöllä, jossa tarvittavilta osin säädettäisiin tarkemmin esimerkiksi rekisteröitävistä henkilötiedoista, niiden käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovuttamisesta ja

tietojen säilytysajoista (HE 31/2018 vp, s. 75). Yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin ei kuitenkaan sovelleta rikosasioiden tietosuojalakia vaan tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia sekä mahdollista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä (HE 31/2018 vp, s. 39)

Tietosuojalainsäädäntö soveltuu lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn riippumatta siitä, käsitelläänkö henkilötietoja alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tai sen kanssa yhteensopiviin käyttötarkoituksiin kuten yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin. Merkittävää arkistoinnin kannalta on, että tietosuojalainsäädäntö koskee vain elävien henkilöiden henkilötietoja. Lisäksi henkilötietojen käsittely, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa jää niin kutsutun kotitalouspoikkeuksen nojalla tietosuojalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Yleinen tietosuoja-asetus jättää eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran käyttäminen on monelta osin jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan (HaVM 13/2018 vp, s. 4). Direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa on myös henkilötietojen käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten koskevissa säännöksissä.

Tietosuojalaissa on säädetty niistä arkistointia koskevista asioista, jotka ovat kansallisen sääntelyliikkumavaran piirissä. Tietosuojalain 2 §:n 2 momentissa säädetään, että lakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Kyse on Euroopan unionin tietosuojalainsäädäntöä koskevasta, arkistolainsäädännön kannalta merkityksellisestä soveltamisrajauksesta.

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp) antamassaan lausunnossa katsonut, että lähtökohtaisesti kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää tietosuoja-asetuksen mukaan, että käsittelylle on asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperuste. Mikäli käsittelyyn lisäksi kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, tulee asetuksen 6 artiklan mukaisen oikeusperusteen lisäksi jonkin asetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellytyksistä täyttyä.

Henkilötietoja voidaan käsitellä 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Viranomaisten arkistointia koskevista velvoitteista säädetään voimassa olevassa arkistolaissa. Kansallisarkiston lakisääteinen tehtävä on Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n mukaisesti varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja saatavuus sekä edistää niiden tutkimuskäyttöä. Asiakirjalliseen kulttuuriperintöön sisältyy myös tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuja henkilötietoja. Kansallisarkisto päättää arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Pysyvä säilyttäminen tapahtuu yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Arkistointia ei tarvitse tässä suhteessa perustella henkilötietojen arkistoinnin oikeusperusteen puolesta.

Henkilötietoja voidaan käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun

yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Säännös perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään.

Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan esitöiden mukaan säännös täsmentää tietosuoja-asetuksen sääntelyä Suomen tutkimusjärjestelmän ja oikeusjärjestelmän olosuhteissa, joissa esimerkiksi kaikkien merkittävien arkistointitoimijoiden asemasta ei ole lainsäädäntöä. Henkilötietojen käsittely on kyseisen kohdan mukaan mahdollista niin luonnollisille henkilöille kuin julkisille tai yksityisille oikeushenkilöille. Olennaista on yleisen edun mukainen toiminta sekä sen suhde rekisteröidyn oikeuksiin. Viranomaisen osalta arkistointitehtävästä säädetään kuitenkin lailla (HE 9/2018 vp, s. 82).

Arkaluonteisten, eli erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien arkistoitavien tietojen osalta käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohtaan. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesta erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellosta voidaan poiketa tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen käsittelyssä yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa geneettisiä tietoja lukuun ottamatta. Tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yleishyödyllisen arkistointitarkoituksen käsite ei täysin vastaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytettyä ilmaisua ”yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus”, vaan olisi tätä kapeampi. Perustelujen mukaan geneettisten tietojen käsittelemisestä arkistointitarkoituksessa tulisi säätää erikseen (HE 9/2018 vp, s. 91). Kansallisessa tietosuojalaissa omaksutun geneettisiä tietoja koskevan rajauksen taustaa ei käsitellä laajemmin hallituksen esityksessä eikä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnössä (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017).

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdan mukaan ’geneettisillä tiedoilla’ tarkoitetaan henkilötietoja, jotka koskevat luonnollisen henkilön perittyjä tai hankittuja geneettisiä ominaisuuksia, joista selviää yksilöllistä tietoa kyseisen luonnollisen henkilön fysiologiasta tai terveydentilasta ja jotka on saatu erityisesti kyseisen luonnollisen henkilön biologisesta näytteestä analysoimalla. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 35 todetaan terveyttä koskevia henkilötietoja olevan kaikkien tietojen, jotka koskevat rekisteröidyn terveydentilaa ja paljastavat tietoja rekisteröidyn entisestä, nykyisestä tai tulevasta fyysisen terveyden tai mielenterveyden tilasta. Tähän lukeutuu kehon osan tai kehosta peräisin olevan aineen testaamisesta tai tutkimisesta saadut tiedot, kuten geneettiset tiedot. Lisäksi johdanto-osan perustelukappaleen 34 mukaan geneettiset tiedot olisi määriteltävä henkilötiedoiksi, jotka liittyvät luonnollisen henkilön perittyihin tai hankittuihin ominaisuuksiin, koska ne on saatu kyseisen luonnollisen henkilön biologisesta näytteestä analysoimalla, erityisesti kromosomien DNA:sta tai RNA:sta tai muusta vastaavia tietoja tarjoavasta tekijästä tehdyillä analyysillä.

Tietosuojalainsäädännön arkistointia koskevien säännösten soveltaminen on pitkälti kytketty yleisen edun mukaiseen arkistointitarkoitukseen. Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus mahdollistaa poikkeuksia henkilötietojen käsittelyn periaatteisiin, rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröityjen informointiin.

Henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista säädetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on käyttötarkoituSSIDONNAISTA: ne on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä

myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Alakohdan suomenkielisen version mukaan ”[h]enkilötietojen myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa”. Ruotsinkielisessä versiossa ”[y]tterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen” asetuksen sisäinen viittaus 89 artiklan 1 kohtaan on ilmaistu selkeämmin.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohta koskee säilytyksen rajoittamista. Alakohdan mukaisesti henkilötiedot ”on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.

Arkistoinnin yleisen edun mukaisuuden määrittely ja arkistoinnin toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet on pääosin jätetty täsmennettäväksi jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kohdan suomenkielisen version, jonka kieliasua on asetuksen voimaantulon jälkeen oikaistu (EUVL 74/35, 4.3.2021), mukaan ”[v]iranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia rekistereitä, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja jakaa tietoja, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. Jäsenvaltioiden olisi voitava mahdollistaa, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin, esimerkiksi erityistietojen hankkimiseksi poliittisesta toiminnasta entisten totalitaaristen valtioiden järjestelmissä, kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja erityisesti holokaustista tai sotarikoksista”.

Ruotsinkielisessä versiossa johdanto-osan 158 kohdan mukaan ”[o]m personuppgifter behandlas för arkivändamål, bör denna förordning också gälla denna behandling, med beaktande av att denna förordning inte bör gälla för avlidna personer. Offentliga myndigheter eller offentliga eller privata organ som innehar uppgifter av allmänt intresse bör vara tillhandahållare som, i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, har en rättslig skyldighet att förvärva, bevara, bedöma, organisera, beskriva, kommunicera, främja, sprida och ge tillgång till uppgifter av bestående värde för allmänintresset. Medlemsstaterna bör också ha rätt att föreskriva att personuppgifter får vidarebehandlas för arkivering, exempelvis i syfte att tillhandahålla specifik information om politiskt beteende under tidigare totalitära regimer, folkmord, brott mot mänskligheten, särskilt Förintelsen, eller krigsförbrytelser”.

Suomenkielinen teksti on oikaistunakin vaikeaselkoinen. Kohdassa mainittuja ”palveluita” ei tule pitää yleistä etua koskevia rekistereitä ylläpitävien viranomaisten tai julkishallinnon tai yksityisten elimien määräysvallassa olevina erillisinä toimijoina, joihin tietosuojalainsäädännön velvoitteet kohdistuisivat (”viranomaisilla --- olisi oltava – palveluita, joilla on lakisääteinen velvollisuus”), vaan kysymys on näille viranomaisille ja elimille asetettavista velvoitteista (”myndigheterna --- bör vara tillhandahållare”).

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kohdan täsmällinen merkitys asetuksen säännösten tulkinnassa jää kieliversioiden erojen takia epäselväksi. Ruotsinkielisessä versiossa käytetty muotoilu ”uppgifter av allmänt intresse” ei vastaa suomenkielistä muotoilua ”yleistä etua

koskevia rekistereitä”. Englanninkielisen version perusteella kohdassa tarkoitettaisiin ”tietojen” ja ”rekisterien” sijasta asiakirjoja tai tallenteita (”records of public interest”). Tanskankielisessä versiossa esiintyvä muoto ”fortegnelser af samfundsinteresse” puolestaan tarkoittaa lähtökohtaisesti luetteloa tai rekisteriä.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin.

Tietojen minimoinnista säädetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohta c alakohdassa, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”). Asetuksen johdanto-osan 39 kappaleen mukaan ”[h]enkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt.”

Yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyvän tietojen minimoinnin vaatimuksen noudattamisvaatimusten ulottuvuuksia täsmentää osaltaan Euroopan tietosuojalautakunnan sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa koskeva ohjeistus. Ohjeistuksen mukaan tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa luetellaan tietojen minimoinnin periaatteen noudattamiseen liittyvinä ulottuvuuksina kerättyjen henkilötietojen määrät, käsittelyn laajuus, säilytysaikaa ja saatavilla olo (European Data Protection Board: Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default Version 2.0 Adopted on 20 October 2020, s. 12). Rekisterinpitäjän on artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisten teknisten ja organsatoristen toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta.

Yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn kannalta saatavuuden rajoittamisen vaatimus on yhdenmukainen arkistojen vakiintuneiden toimintatapojen kanssa, sillä arkistoaineistot eivät lähtökohtaisesti ole käytettävissä omatoimisesti.

Poikkeukset rekisteröidyn oikeuksista käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten

Tietosuojalain 32 §:n mukaan käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten lain 4 §:n 4 kohdan tai tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla voidaan tietosuoja-asetuksen 15, 16 ja 18–21 artiklassa tarkoitetuista rekisteröidyn oikeuksista poiketa tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdassa säädettyin edellytyksin.

Eräistä muista maista poiketen Suomen tietosuojalainsäädännössä ei ole säädetty täsmällisemmin yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista. Tietosuoja-asetuksen säännösten tulkinnasta vastaa viime kädessä unionin tuomioistuin. Tulkintaan liittyy arkistointia koskevien säännösten kohdalla asetuksen

kieliversioiden eroista johtuvia huomattavia epävarmuustekijöitä. Myös suomen- ja ruotsinkielisten asetustekstien välillä on tulkinnan kannalta merkityksellisiä eroja.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan mukaan poikkeuksista voidaan säätää, ”jos sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia, siltä osin kuin kyseiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi”. Kansallista liikkumavaraa koskevan säännöksen suomen-, ruotsin- ja englanninkielinen teksti vastaavat toisiaan. Kohdan hollanninkielinen muotoilu kiinnittyy todennäköisyysarvioinnin sijasta kuitenkin mahdottomaksi tekemisen tai suuren vaikeuttamisen uhkaan (”voor zover die rechten het verwezenlijken van de specifieke doeleinden onmogelijk dreigen te maken of ernstig dreigen te belemmeren”), ja esimerkiksi italian- ja ranskankielisissä asetusteksteissä käytetään vastaavia riskiarvioon kytkeytyviä muotoiluja. Saksankielisen version muotoilussa todennäköisyydestä käytettävä termi ”voraussichtlich” viittaa ennakoivaan todennäköisyysarviointiin (”insoweit --- als diese Rechte voraussichtlich die Verwirklichung der spezifischen Zwecke unmöglich machen oder ernsthaft beeinträchtigen”).

Tietosuoja-asetuksen 17 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tietojen poistamiseen (”oikeus tulla unohdetuksi”). Artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan kyseisen artiklan ”1 ja 2 kohtaa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos 1 kohdassa tarkoitettu oikeus todennäköisesti estää kyseisen käsittelyn tai vaikeuttaa sitä suuresti”. Suomenkielisen asetustekstin 17 artiklan 3 kohdan d alakohdan muotoilu vastaa 89 artiklan 3 kohtaa, mutta ruotsinkielisessä asetustekstissä kyseisissä kohdissa käytetään erilaista muotoilua. Yleisesti 17 artiklan kieliversioiden välillä on vastaavantyyppisiä eroja kuin 89 artiklan kohdalla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Arkistointilaissa asetetaan velvoitteita ja edellytyksiä sille, että viranomaiset arkistivat asiakirjansa yleisen edun mukaisesti ja toteuttavat arkistointia asianmukaisesti. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 8 kohdan mukaan ”[k]un tässä asetuksessa säädetään täsmennyksistä tai rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä”.

Arkistointi ja säilytys

Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 4 §:n 4 kohdan säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä, että ”[h]enkilötietojen käsittely sisältää ajatuksen henkilötietojen elinkaaresta, jossa henkilörekisterille ja henkilötietojen käsittelylle on määriteltävä alku ja loppu. Elinkaaren loppupuolella aineiston voi hävittää, anonymisoida tai se voidaan arkistoida, jos arkistoinnille on olemassa asialliset perusteet.” (HE 9/2018 vp, s. 83). Vaikka lausuma koskee suoranaisesti vain henkilötietojen käsittelyä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella, on se muotoilultaan yleinen. Esityölausuma edustaa Suomessa omaksuttua, tietosuoja-asetuksen soveltamiseen vaikuttavaa kansallista tulkintaa, jonka mukaan arkistoinnin ja säilyttämisen vaiheet tulisi erottaa tiukasti toisistaan. Samassa yhteydessä esitetyn esityölausuman mukaan lähtökohtana olisi, että henkilötietojen käsittelyn on palveltava

ensisijaista käsittelytarkoitusta, ja vain poikkeuksellisesti aineisto voitaisiin katsoa niin merkittäväksi, että sen säilyttäminen muuta käyttötarkoitusta varten on perusteltua (HE 9/2018 vp, s. 83).

Elinkaari-termi ei esiinny muualla tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä eikä itse laissa tai yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tulkinta sääntelyyn sisältyvästä elinkaariajatkuksesta vastaa osittain oikeuskirjallisuudessa esitettyä kantaa asetuksen sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa koskevan 25 artiklan yhteydestä kansainväliseen, yleismaailmallisten tietosuojaperiaatteiden muotoilemista tavoittelevaan keskusteluun, jossa sisäänrakennetun tietosuojan (privacy by design) on katsottu sisältävän periaatteen ”päästä-päähän-turvallisuudesta” ja ”koko elinkaaren suojasta” (Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen, Tietosuoja, 2022, s. 311–312). Esityölausuman mukainen tulkinta ei kuitenkaan perustu 25 artiklan sanamuotoon, ja sitä tulee arvioida suhteessa asetuksen kokonaisuuteen.

Tietosuoja-asetuksen sääntelyn kohteena on henkilötietojen käsittely samoin kuin asetusta edeltäneessä henkilötietodirektiivissä (95/46/EY). Direktiivi pantiin Suomessa täytäntöön henkilötietolailla (523/1999). Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa erotetaan direktiivin keskeiset sääntelyratkaisut tuolloin voimassa olleesta, henkilötietojen elinkaariajatteluun perustuneesta henkilörekisterilain sääntelystä (HE 96/1998 vp, s. 16/I ja 24/II-25/I). Sääntelyratkaisujen eroon kiinnitettiin huomiota myös esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jonka mukaan lakiehdotuksen direktiiviin perustunut systematiikka näytti heikentävän sääntelyn selkeyttä (PeVL 25/1998 vp, s. 2/I). Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan asetuksessa ’käsittelyllä’ tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.

Käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta vastaa suurelta osin kumotun henkilötietodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, joskin ruotsinkielisessä asetustekstissä omaksuttu muotoilu ”ytterligare behandling” eroaa henkilötietodirektiivissä käytetystä terminologiasta (”senare behandling”). Nimenomainen maininta myöhemmästä käsittelystä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten on tietosuoja-asetuksessa uusi. Koska säännöksen kielellinen rakenne pääosin vastaa aiempaa sääntelyä, henkilötietodirektiivillä perustetun 29 artiklan mukaisen työryhmän (tietosuojatyöryhmä) tulkintakäytäntö henkilötietodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua ”myöhemmän käsittelyn” (further processing) merkityksestä tulee huomioida asetuksen tulkinnassa. Tietosuojatyöryhmän mukaan säännöksessä erotetaan toisistaan ensimmäinen käsittelytoimi (the very first processing operation) eli henkilötietojen kerääminen (collection) ja kaikki sitä seuraavat käsittelytoimet. Yhteensopivuuden vaatimus koskee kaikkia keräämistä myöhempää käsittelyä, niin alun perin määritellyn käyttötarkoituksen mukaista kuin kaikkea muutakin käsittelyä (Data protection working party WP 203, Opinion 03/2013 on purpose limitation, s. 21). Tietosuojaryhmän tulkinta vastaa tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 50 kohtaan sisältyvää lausumaa henkilötietojen keruun ja myöhemmän käsittelyn suhteesta.

Säilytyksen rajoittamista koskevassa 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään pidempiaikaisesta säilyttämisestä ”ainoastaan” 89 artiklan mukaisia käsittelytarkoituksia varten. Muotoilu ei sulje pois sitä, että henkilötietoja käsiteltäisiin yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia ja muita 89 artiklan mukaisia tarkoituksia varten samanaikaisesti

alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisen säilyttämisen kanssa. Tämä on yhdenmukaista tietosuojaryhmän ”myöhempiä käsittelyä” koskevan tulkinnan kanssa.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 4 kohdan mukaan jos kyseisen artiklan ”2 ja 3 kohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä käytetään samanaikaisesti myös muihin tarkoituksiin, poikkeuksia sovelletaan ainoastaan kyseisissä kohdissa mainituissa tarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn”. Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan mukaan kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää poikkeuksista 15, 16, 18, 19, 20 ja 21 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin. Tietosuojalain 32 §:n mukaisesti henkilötietojen samanaikaista käsittelyä alkuperäisessä tarkoituksessa ja yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa koskevat erilaiset säännökset.

Tietosuoja-asetuksen 5 ja 89 artiklojen sääntelyn perusteella kansallinen tulkinta henkilötietojen elinkaaresta ja arkistoinnin paikasta sen osana ei ole tietosuoja-asetuksen edellyttämä ratkaisu, ja ajatus yhdestä yhtenäisestä elinkaaresta on ristiriidassa 89 artiklan 4 kohdan sanamuodon kanssa. Suomessa tietosuoja-asetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä omaksuttu tulkinta poikkeaa myös muiden Pohjoismaiden ratkaisusta. Esityöt eivät tältä osin sisällä laajempia perusteluja tai kansainvälistä vertailua, jossa tulkintaa arvioitaisiin esimerkiksi suhteessa jäljempänä selostettaviin, Ruotsin vuoden 2017 tietosuojaselvityksessä (Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. SOU 2017:39) esitettyihin tulkintoihin. Vertailua Ruotsin tietosuojaselvitykseen ei sisälly myöskään tiedonhallintalakia koskevaan hallituksen esitykseen, jonka mukaan Suomen voimassa oleva arkistolaki on käsitteellisesti ongelmallinen suhteessa tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin (HE 284/2018 vp, s. 16).

Esimerkiksi Saksan Hessenin osavaltion vuonna 2022 säädetyssä arkistolaissa säädetään osavaltion aikaisemman arkistolainsäädännön tavoin nimenomaisesti, että arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat voidaan siirtää toimivaltaisten arkistoviranomaisten haltuun ja määräysvaltaan jo säilytysajan kuluessa (Hessisches Archivgesetz (HArchivG) vom 13. Oktober 2022, § 3). Lain 2 §:n sisältämien arkistointia ja asiakirjojen arkistollista arvoa koskevien määritelmäsäännösten mukaisesti alkuperäisessä käyttötarkoituksessa tapahtuvaa säilyttämistä ja arkistointia ei laissa eroteta toisistaan tiedonhallintalaissa omaksuttua sääntelyratkaisua vastaavalla tavalla. Saksassa liittovaltion ja osavaltioiden aikaisemman hallinnollisen sääntelyn korvanneen arkistolainsäädännön säätämisen taustalla on 1980-luvulta lähtien ollut tarve sovittaa arkistojen toiminta yhteen tietosuojalainsäädännön kanssa.

Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan perusteluissa (HE 9/2018 vp s. 83) esitetty lausuma arkistoinnin poikkeuksellisuudesta voidaan ymmärtää eri tavoin. Määrällisestä näkökulmasta asiakirja-aineiston hävittäminen on pääsääntö. Voimassa olevaa arkistolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että pysyvää säilytysarvoa on ”vain murto-osalla arkistonmuodostajan tehtävien hoidon tuloksena kertyvistä tallenteista, joten tietojen säilytysaikojen määrittely ja tarpeettomaksi käyneen aineiston hävittäminen on tärkeää sekä tallenteiden säilytys- ja käyttökustannusten että tietojen käytettävyyden kannalta” (HE 187/1993 vp, s. 7). Tietosuojalain esityölausuma ”vain poikkeuksellisesti aineisto voitaisiin katsoa niin merkittäväksi” kytkeytyy kuitenkin sanamuotonsa puolesta tapauskohtaiseen harkintaan.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan säännösten asemasta osana asetuksen muodostamaa kokonaisuutta on esitetty erilaisia tulkintoja, ja unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuja artiklan tulkinnasta on niukasti. Euroopan tietosuojavaaltuutettu on tieteellistä tutkimusta ja tietosuojaa koskevassa lausunnossaan todennut kyseisten säännösten muodostavan erityisen tietosuojajärjestelmän (”a special data protection regime for archiving purposes in the public

interest, historical research and statistics, as well as for scientific research”) European Data Protection Supervisor, A Preliminary Opinion on data protection and scientific research, 2020, s. 6). Kyse on järjestelmätason poikkeuksesta, jossa on omaksuttu tietosuojasetuksen yleisestä sääntelystä merkittävästi poikkeavia ratkaisuja. Tämä ei välttämättä tarkoita, että erityisjärjestelmää koskevien säännösten tulkinnassa tulisi nojautua yleisiin poikkeussäännöksiä koskeviin tulkintaperiaatteisiin.

Tulkinta, jonka mukaan arkistoinnille voisi olla asialliset perusteet vain poikkeuksellisesti, on lähtökohtaisesti vaikeasti yhteensovitettavissa suuria tietoaaineistoja koskevan päätöksenteon kanssa. Tanskan korkein oikeus on 18.4.2024 antamassaan ratkaisussa arvioinut arkistointilainsäädännön suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamaan yksityisyyden suojaan. Korkeimman oikeuden mukaan arkistolainsäädännössä säädetään yleisellä tasolla julkisten asiakirjojen säilyttämisestä ja tuhoamisesta. Yksilölliseen ja tapauskohtaiseen harkintaan perustuvat päätökset asiakirjojen säilyttämisestä tai tuhoamisesta edellyttäisivät paljon resursseja ja johtaisivat huomattaviin viivästyksiin. Lisäksi ne olisivat omiaan lisäämään arkistointia koskevan päätöksenteon epävarmuutta ja mielivaltaisuutta.

Arkivlovgivningen udgør --- en generel regulering af, hvilke offentlige arkivalier der skal bevares eller kasseres. Højesteret finder, at en individualiseret bevarings- og kassationsvurdering på dokument- eller sagsniveau ville indebære et endog meget betydeligt ressourceforbrug og en stor forsinkelse i arkiveringsprocessen. En sådan vurdering ville endvidere medføre risiko for usikkerhed og vilkårlighed i forbindelse med arkiveringen. (Højesterets dom af 18. april 2024 Sag (1. afdeling BS-49623/2023) –HJR Dansk Forfatterforening som mandatar for A mod Rigspolitiet og Rigsarkivet, s. 89.)

Tietosuojalain esityölausuman mukaisesti arkistointia koskeva päätöksenteko tapahtuisi yksittäisten asiakirjojen sijasta aineistotasolla. Silti tulkinta aineistokohtaisista erityistä perusteluista arkistoinnin edellytyksenä olisi omiaan kasvattamaan päätöksenteon kustannuksia ja epävarmuutta.

Myös Kansallisarkiston roolia arvonmäärittämisessä ja seulonnassa on täsmennettävä ja selkeytettävä suhteessa tietosuojalainsäädäntöön. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Kansallisarkisto määrittää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi eli tietosuojalainsäädännön terminologian mukaisesti arkistoidaan. Arkistoitavien asiakirjojen arvonmäärittäminen ja seulonta kohdistuvat asiakirjoihin, joissa on mukana usein myös henkilötietoja. Viranomaisen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollisen arvon määrittäminen on myös yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen arviointia, josta säädettäisiin ehdotettavassa laissa täsmällisemmin. Arvonmäärittäminen ei perustuisi yksinomaan rekisterinpitäjien toimintaan, vaan asiasta päättäisi arkistoinnin suunnittelusta vastaavan viranomaisen esityksestä Kansallisarkisto. Päätös arkistoitavista asiakirjoista on osoitus myös henkilötietojen yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta. Arvonmäärittäminen on perinteisesti ja länsimaissa yleisesti hallinnon asiakirjojen osalta kansalliselle arkistoviranomaiselle keskitetty tehtävä. Rekisterinpitäjän on vastattava esimerkiksi asianmukaisista suojatoimista.

Tietosuoja-asetuksen määritelmiä koskevan 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 10 kohdan mukaan ”jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen ja korkeatasoinen luonnollisten henkilöiden suojelu ja poistaa henkilötietojen liikkuvuuden esteet unionissa, luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelun tason näiden tietojen käsittelyssä olisi oltava vastaava kaikissa jäsenvaltioissa. Luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen olisi varmistettava kaikkialla unionissa. Henkilötietojen käsittelyn lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla tämän asetuksen sääntöjen soveltamista voitaisiin täsmentää entisestään. Yhdessä direktiivin 95/46/EY täytäntöön panevan, tietosuoja koskevan yleisen ja horisontaalisen lainsäädännön kanssa jäsenvaltioilla on useita alakohtaisia lakeja aloilla, joilla tarvitaan yksityiskohtaisempia säännöksiä. Lisäksi asetuksessa annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntöjen täsmentämisen suhteen, mukaan lukien henkilötietojen erityisryhmien, jäljempänä ’arkaluontoiset tiedot’, käsittelyä koskevat säännöt. Näiltä osin tässä asetuksessa ei jätetä soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jossa esitetään erityisiä käsittelytilanteita koskevat olosuhteet, mukaan lukien niiden edellytysten tarkempi määrittely, joiden täytyessä henkilötietojen käsittely on laillista.”

Suomenkieliseen muotoiluun ”pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla tämän asetuksen sääntöjen soveltamista voitaisiin täsmentää entisestään” sisältyvä entisestään-sana on merkitykseltään epäselvä ja poikkeaa ruotsinkielisestä muotoilusta ”behålla eller införa nationella bestämmelser för att närmare fastställa hur bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas”.

Arkistointi on erityinen käsittelytilanne, jonka mukaisista olosuhteista ja edellytysten määrittelystä on kyse, kun lailla täsmennetään käsittelyn keinoja ja tarkoitusta. Samoin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 8 kohdassa todetaan, että asetuksessa säädetään täsmennyksistä tai rajoituksista, joita jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan tehdä sen sääntöihin, jäsenvaltiot voivat – siinä määrin kuin johdonmukaisuus ja kansallisten säännösten ymmärrettävyys niille, joihin niitä sovelletaan, edellyttävät – sisällyttää tämän asetuksen osia kansalliseen lainsäädäntöönsä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa siten kuin IX luvussa säädetään.”

Arkistointilaissa vahvistetaan periaatteita suojatulle ja turvalliselle tietojen käsittelylle arkistointitarkoituksessa. Lisäksi 6 artiklan 3 kohdassa todetaan, että ”edellä olevan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettun käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan

lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.”

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan j kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva sääntely on sallittua, kun käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”. Artiklassa edellytetään, että käsittely on oikeasuhtainen tavoitteeseen eli arkistointitarkoitukseen nähden. Kyseisen kohdan mukaan tarkoitukset ovat mahdollisia määritellä jäsenvaltion tai unionin oikeuden nojalla. Tietosuoja-asetuksessa lähtökohtana on riskiperusteinen lähestymistapa.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan ”yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin”.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 156 mukaan tietojen minimoinnin periaatteen noudattamista tulee arvioida ennen henkilötietojen käsittelyä yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Suomenkielisessä asetustekstissä kyseinen johdanto-osan kohta on muotoiltu epäselvästi, mutta ruotsinkielinen versio vastaa muita kieliversioita.

Arkistolaissa ja tiedonhallintalaissa (4 luku) on myös säädetty tietoturvallisuuden toteuttamisesta sekä tavoista, joilla niin ikään arkistoitavia asiakirjoja suojataan. Nämä ovat osa arkistoitavien asiakirjojen suojaamista.

3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on säätää uusi arkistointilaki, jonka sääntely vastaisi arkistotoimen nykyistä toimintaympäristöä digitaalisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Lakiehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa arkistolainsäädäntö muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuoja koskevan lainsäädännön kanssa.

Lakiehdotuksella varmistetaan arkistoinnin perimmäinen tarkoitus, joka on asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvallinen säilyttäminen sekä arkistoitujen asiakirjojen saatavuuden edistäminen. Arkistointilain sääntely on tarkoitus sovittaa yhteen tiedonhallintalain soveltamisalan kanssa, jotta arkistointi voidaan toteuttaa suunnitelmallisesti osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa.

Tiedonhallintalain tarkempi sääntely, kuten tietoturvallisuusvaatimukset, tekniset rajapinnat ja katseluyhteydet, otetaan huomioon arkistolain sääntelyssä. Arkistolain sääntely yhdenmukaistetaan myös julkisuuslain sääntelyn kanssa asiakirjojen arkistoinnin, asiakirjan määritelmän sekä arkistoon siirtoa koskevan sääntelyn osalta. Lakiehdotuksessa varmistetaan

arkistointilain yhdenmukaisuus tietosuojasääntelyn kanssa. Lakiehdotuksessa käytetään myös kansallista liikkumavaraa, kun lakiehdotuksessa tarkennetaan tietosuoja-asetuksen yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen mukaista käsittelytapaa ja tarkoituksen laajuutta sekä tarkoituksen määrittelyä. Lakiehdotuksen tarkoituksena on, että arkistointitarkoituksen määrittäminen olisi yhdenmukaista ja käsittely tässä tarkoituksessa tapahtuisi yhdenmukaisin ja henkilötietojen suojan turvaavin perustein.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi arkistointilaki, jolla kumottaisiin nykyinen arkistolaki. Voimassa olevan arkistolain muuta kuin tätä tarkoitusta palvelevaa, osin tiedonhallintalain kanssa päällekkäistä sääntelyä vastaavia säännöksiä ei sisällytettäisi lakiin. Ehdotetun lain 1 lukuun sisältyvät yleiset säännökset selkeyttäisivät arkistointilain suhdetta julkisuuslakiin ja tiedonhallintalakiin.

Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointia koskevien säännösten organisatorinen soveltamisala pysytettäisiin ehdotetussa laissa ennallaan. Lain soveltamisala kytkettäisiin julkisuuslain viranomaismääritelmään, ja voimassa olevan lain soveltamisalasäännöksessä käytettyä erillistä arkistonmuodostaja-termiä ei käytettäisi. Tästä johtuen laissa säädettäisiin erikseen voimassa olevaa arkistolakia vastaavasti lain viranomaisia koskevien säännösten soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin.

Ehdotetussa laissa Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevat arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot sisältyisivät kansalliseen arkistotietovarantoon riippumatta siitä, ovatko ne manuaalisesti tai sähköisesti käsiteltäviä. Erillinen kansallisen arkistotietovarannon määritelmä selventäisi Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevien asiakirjojen ja tietoaaineistojen eroa suhteessa sellaisiin arkistoaaineistoihin, joita Kansallisarkisto säilyttää muiden toimijoiden lukuun. Erottelun selkeyttäminen on tarpeen tietosuojalainsäädännön vaatimusten toteuttamiseksi Kansallisarkiston toiminnassa.

Ehdotetun lain 2 luvussa säädettäisiin viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista. Ehdotuksen mukaisesti säädettäisiin arkistoinnin suunnittelusta ja arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmäärittelyn perusteista. Laissa säädettäisiin edelleen Kansallisarkiston arkistointia koskevasta päätöksentekovallasta, joka perustuisi arvonmäärittelyyn. Ehdotetussa laissa säädettäisiin arkistointia koskevan päätöksenteon kriteereistä lain tasolla sekä tarpeellisin osin menettelystä.

Lain 2 luvussa säädettäisiin edelleen arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevasta tiedonhallinnan toimenpiteistä. Lain mukaan valtion viranomaisten velvollisuus siirtää arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot kansalliseen arkistotietovarantoon toteutettaisiin jatkossa lähtökohtaisesti sähköisessä muodossa. Ehdotetun lain sisältämä uusi säännös mahdollistaisi vastaavan siirron myös muille viranomaisille, esimerkiksi kunnille. Säännöksen tavoitteena on keskittää arkistoituja asiakirjoja ja tietoaaineistoja yhteen kansalliseen arkistotietovarantoon, mikä parantaa tietojen saatavuutta sekä edistää asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä arkistointiin erityisesti kehitetyissä järjestelmissä. Siirto voitaisiin toteuttaa myös tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilytysajan kuluessa. Ehdotettu säännös mahdollistaisi asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon tilanteessa, jossa alkuperäistä tarkoitusta varten määritetty säilytysaika on vielä meneillään mutta jossa arkistoitavaksi päätettyjen tai erikseen säädettyjen tietoaaineistojen käyttötarpeet ovat ensisijaisesti tutkimukseen perustuvia tai muutoin ns. toissijaisia

käyttötarpeita. Tällainen tilanne voisi syntyä, kun määritetty säilytysaika osoittautuisi käytännössä liian pitkäksi suhteessa aineistojen tosialliseen käyttöön niiden ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Tarvittaessa viranomaisella voisi hakea taustatiedot arkistotietovarannosta ja avata asian uudelleen omassa järjestelmässään. Siirtovelvollisuutta ja siirron mahdollistavaa sääntelyä täydentäisi myös uusi säännös sähköisten, sisällöltään muuttuvien tietoaaineistojen siirtämistä arkistokopiona kansalliseen arkistotietovarantoon.

Ehdotetun lain 3 lukuun sisältyvät yksityisiä arkistoaaineistoja koskevat säännökset. Luku sisältäisi säännökset yksityisten arkistoaaineistojen ottamisesta Kansalliseen arkistotietovarantoon sopimusperusteisesti ja kulttuuriperinnön kannalta arvokkaiden arkistoaaineistojen pakkolunastamisesta. Luvun säännösten tarkoituksena on ajantasaistaa voimassa olevaan arkistolakiin sisältyvä yksityisiä arkistoja koskeva sääntely. Ehdotetuilla säännöksillä ei muutettaisi Kansallisarkiston asemaa suhteessa muihin yksityisiä arkistoaaineistoja säilyttäviin toimijoihin.

Ehdotetun lain 4 luvussa säädettäisiin kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien arkistoitujen asiakirjojen ja tietoaaineistojen saatavuuden ja turvallisen käytön varmistamisesta. Luvun säännökset täydentäisivät julkisuuslain, tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain sääntelyä. Ehdotuksessa säädettäisiin tietoturvalisistä käyttöympäristöstä, jossa voidaan varmistaa kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjen sähköisten henkilötietojen tai salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja sisältävien tietoaaineistojen hakeminen ja luovuttaminen tietoturvalisistä. Säännöksessä asetettaisiin edellytyksiä henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle ja tietoturvaliselle käyttöympäristölle, jota hyödyntäen kansallisen tietovarannon tietoaaineistoja voitaisiin rajatusti avata tietoverkon välityksellä yleisölle. Säännös olisi erityisen tärkeä Kansallisarkiston toiminnan luonteen ja tehokkuuden vuoksi.

Ehdotettu laki mahdollistaisi geneettisiä tietoja sisältävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnin tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohtaan sisältyvää geneettisiä tietoja koskevaa rajoitusta poiketen.

Esityksen 2. lakiehdotuksella muutettaisiin tiedonhallintalain säännöksiä. Ehdotettavat muutokset ovat luonteeltaan teknisiä, ja niiden tavoitteena on selkeyttää ehdotetun uuden arkistointilain ja tiedonhallintalain muodostamaa kokonaisuutta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

Uuden arkistointilain sääntely koskisi koko julkishallintoa. Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena on selkeyttää viranomaisten arkistointia koskevien velvoitteiden asemaa osana julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehikkoa. Lakiesitys edistää ja selkiyttää viranomaisten sähköistä arkistointia ja Viranomaisten on vastattava asiakirjojensa säilyttämisestä ennen asiakirjojen siirtoa kansalliseen arkistotietovarantoon, huolehtia arkistoinnin kannalta tarpeellisten metatietojen liittämistä arkistoitavaan asiakirjaan sen elinkaaren aikana ja säilytettävä arkistoitavia asiakirjoja muuttumattomina, eheinä ja todistusvoimaisina.

Lakiin perustuva arkistoinnin ohjaus luo edellytykset hallita tiedon elinkaarta kokonaisuutena, ja tekee arkistoinnin sääntelystä ymmärrettävää ja yhteensopivaa muun julkishallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kanssa. Tämä helpottaa julkishallinnon arkistoinnin hoitamista.

Muun sääntelyn kanssa yhteensovitettut ja johdonmukaisesti käytetyt käsitteet selkeyttävät toimijoiden vastuita ja työnjakoa.

Kunnallisten ja hyvinvointialueiden viranomaisten osalta osa ehdotetussa laissa viranomaiselle osoitetuista tehtävistä ja oikeuksista kohdistuisi koko organisaatioon tiedonhallintayksikkönä. Ehdotettu sääntely vastaa tarkoitukseltaan voimassa olevan lain säännöksiä kunnallisten viranomaisten arkistotoimen järjestämistä, mutta laissa ei säädettäisi siitä, miten tiedonhallintayksikkö organisoi tehtävien hoidon. Kunnallisten viranomaisten osalta ehdotettu sääntely olisi nykyisen arkistolain sääntelyä joustavampi ratkaisu. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisten osalta kyse olisi arkistointiin liittyvien, nykyistä selkeämmin lain tasolla säädeltyjen tehtävien hoitamisesta osana tiedonhallinnan kokonaisuutta tiedonhallintalain sääntelyn mukaisella tavalla.

Laajaa toimijajoukkoa koskeva Kansallisarkiston määräysvalta keskittyy arkistoinnin kannalta keskeisiin toiminnallisiin ja teknisiin vaatimuksiin, kuten tiedostoformaatteihin. Uuden arkistointilain nojalla arkistointi palvelee paremmin myös niitä tavoitteita, joita julkisuuslainsäädännössä asetetaan. Arkistoinnin vastuisiin kuuluu olennaisesti saatavuuden edistäminen, mikä parantaa tietojen avoimuutta.

Sopimista asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkistoon ja siirtämisen menettelyjä yksinkertaistetaan. Etenkin kansallisista keskitetyistä tietovarannoista vastaavan viranomaisen on helpompi järjestää tietojen siirto kokonaisuutena kuin järjestelmässä ylläpidettävien tietojen siirtäminen jokaisen yhteistä tietovarantoa hyödyntävän viranomaisen osalta erikseen. Tämä helpottaa monen viranomaisen toimintaa ja mahdollistaa prosessien yhtenäistämistä. Esimerkiksi opetustoimen tietovarantoa hallinnoi opetushallitus, joka voisi jatkossa siirtää yhteisesti tietovarannon arkistoitavat tiedot Kansallisarkistolle oppilaitosten puolesta.

Asiakirjojen sähköisen siirron laajentamista tuetaan lainsäädännössä nimenomaisesti mahdollistavalla sääntelyllä. Esimerkiksi kunnat, hyvinvointialueet, kuntien ja hyvinvointialueiden liikelaitokset, seurakunnat ja korkeakoulut voisivat siirtää jatkossa asiakirjansa ja tietoaineistonsa kansalliseen arkistotietovarantoon sen sijaan, että ne järjestäisivät arkistoinnin ja arkistoitujen asiakirjojen ja tietoaineistojen käytön palvelut pysyvästi itse.

Jatkossa päätökset arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista perustuisivat laissa säädettyihin yhdenmukaisiin kriteereihin, mikä selkeyttää Kansallisarkiston seulontapäätösten tekemistä viranomaisille.

Kansallisarkisto ei jatkossa arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjoja, joilla mahdollisesti on kulttuurihistoriallisen ominaisuuden tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen myös analogisessa muodossa digitoinnin jälkeen. Tämän arvion tekisi itse viranomainen, joka on muuttanut tai muuttamassa asiakirjat sähköisiksi. Kansallisarkisto voisi kuitenkin antaa ohjeistusta niistä tekijöistä, joiden perusteella toimijat kykenisivät paremmin arvioimaan asiakirjojen olomuotoon liittyvää kulttuurihistoriallista arvoa.

Viranomaisten on huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Ehdotetussa laissa asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta säädettäisi. Suunnittelu tulisi voida jalkauttaa järjestelmätasolle yksityiskohtaisempana määrityksenä. Esityksen 2. lakiehdotuksessa

muutettaisiin tiedonhallintalain 5 §:n tiedonhallintamallia koskevaa sääntelyä ehdotetun arkistointilain sääntelyn huomioivalla tavalla.

Suunnitteluvollisuutta myös täsmennettäisiin suhteessa tiedonhallintalakiin, mutta säännöksen tarkoituksena ei ole luoda päällekkäistä suunnitteluvolvoitetta.

Arkistoinnin metatietoja muodostuu jo asiakirjan elinkaaren alkuvaiheessa ja koko sen elinkaaren aikana. Tiedonhallintalain 26 §:ssä on säädetty asiarekisteriin merkittävistä yksilöintitiedoista, jotka olisivat osa arkistoinnin metatietoja. Kansallisarkisto on aiemmin antanut SÄHKE-määräyksiä, joilla on pyritty varmistamaan arkistoinnin metatietojen muodostuminen tietojärjestelmissä hallitusti asiakirjan elinkaaren aikana.

Tiedonhallintalain mukaiset vaikutustenarvioinnit

Tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetään tiedonhallintamallista ja muutosvaikutusten arvioinnista. Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, 4 luvussa säädettyihin tietoturvaluusvaatimuksiin ja -toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin tietoaisteistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaisteistojen muodostettaessa ja käytettäessä.

Tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvaluusvaatimuksista voidaan todeta, että sähköisen arkistoinnin palveluun tulee jo palvelun nykyisessä käytössä kertymään ajan myötä erittäin suuri määrä viranomaisten tietoaisteistoa, jossa on mukana paljon erilaisia henkilötietoja ja erityyppisiä tietoja koskien hyvin vaihtelevia viranomaistehtäviä. Palvelu tulee sisältämään mm. paljon erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Kansallisarkistossa on toteutettu yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi, jossa merkittävimpänä riskinä on palvelussa säilytettävän tietoaisteiston kertyminen. Vaikutustenarvioinnissa tehdyn riskiarvion perusteella on määritetty tarvittavat tietoturvaluuden organisatoriset ja tekniset suojatoimet. Keskeinen lähtökohta palvelun laajentuessa ja arkkitehtuurin määrittelyssä on ollut tietoturvaluuden varmistaminen palvelun laajentuessa. Tulevassa järjestelmäkehityksessä Kansallisarkisto tulee tarvittaessa arvioimaan tietosuojaivaikutuksia uudelleen.

Tiedonhallintalain 5 luvun tietoaisteistojen muodostamista ja luovutustapaa koskevien vaatimusten osalta voidaan todeta, että lakiuudistus ei lähtökohtaisesti vaikuta säädettyihin oikeuksiin saada tai luovuttaa tietoa. Lakiuudistus ei myöskään vaikuta toisten viranomaisten mahdollisuuksiin hyödyntää tietoa. Tietojen luovuttamisen suhteen tehdään kehittämistoimia, jotka eivät vielä arviointiajanjaksolla (seuraavan 5–15 vuoden aikana) aiheuta varsinaisia muutoksia.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa muutettaisiin tiedonhallintalain 5 lukuun sisältyvää 21 §:n säännöstä. Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi tietoaisteistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin.

Lakiehdotus ei vaikuta periaatteisiin viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tai oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta. Päätöksen asiakirjojen salassapidosta tai turvaluusluokituksesta tekee se viranomaisen, jolle asiakirja alun perin on saapunut tai joka asiakirjan on laatinut. Lakiehdotuksella ei vaikuteta asiakirjojen salassapitoon. Ehdotettu

sääntely luo siten yleislain tasolla perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevia tietoja. Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä. Näitä koskevat yleissäännökset ovat julkisuuslaissa.

Keskeinen havaittu riski on kuitenkin se, että aineistoja siirtävä viranomais ei ole riittävällä tavalla tunnistanut aineiston erityisvaatimuksia esim. lainsäädännön tai tietoturvan osalta. Riskinä on myös, että aineistoja siirtävä viranomais merkitsee salassapitoa tai henkilötietoluonnetta osoittavat metatiedot aineistolle puutteellisesti. Keskeinen vaatimus asiakirjojen sähköiselle siirtämiselle Kansallisarkistolle on se, että siirtävä organisaatio tuntee aineiston ja sen erityispiirteet riittävän hyvin ja määrittää aineiston henkilötietoluonteen ja mahdollisen salassapidon ohjeiden mukaan aineiston metatietoihin. Kansallisarkistolla on sähköisen arkistoinnin palvelussa käytössä mm. riskikartoitusmenettely, jolla kartoitetaan aineistoon liittyvät riskit ja aineiston erityispiirteet.

Kansalliseen arkistotietovarantoon asiakirjoja siirtäville viranomaisille ei aseteta erikseen tietoturva vaatimuksia, sillä tietoturva vaatimuksista säädetään jo tiedonhallintalain 14 §:ssä. Palveluun kirjautumisessa käytetään vahvaa tunnistautumista (Suomi.fi tai Virtu) ja kaikelle siirrettävälle tietoaineistolle tehdään vastaanoton yhteydessä tarkastuksia tietoaineiston eheyden sekä virusten suhteen ennen aineiston prosessoinnin käynnistämistä.

Tiedonhallintalain 9 §:n mukaan valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin perusteella tehty arviointi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvasuhteita koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Lausuntoa edellyttävistä tiedonhallinnan muutoksista, lausuntopyynnön sisällöstä ja lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevissa asioissa (1301/2019). Asetuksen 2 §:ssä on säädetty euromääräiset rajat muutoksista, joista on tarpeen pyytää valtiovarainministeriön lausunto.

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelujen kehittämistä koskeva tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausuntomenettely on tehty vuonna 2022.

Kunnat

Uuden arkistointilain tavoitteena on tukea ja selventää arkistointitehtävien hoitamista osana julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehikkoa. Lainsäädäntöehdotuksessa ei aseteta kunnille uusia velvoitteita vaan selkiytetään ja päivitetään olemassa olevia, arkistotoimen hoitamiseen liittyviä velvoitteita. Lakiesityksen tavoitteena on myös tukea Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin ja siihen liittyvään osaamiseen. Arkistolain 14 §:ssä edellytetään, että valtion viranomaiset siirtävät arkistoitavat asiakirjansa ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisesti Kansallisarkistolle. Nykytilanteessa asiakirjojen siirtämistä koskevan säännöksen (14 §) ulkopuolelle jäävät toimijat (muut kuin valtion viranomaiset) vastaavat pysyvästi itse arkiston ylläpitämisestä, mikä tarkoittaa kustannusten moninkertaisuutta, toteutuksen hajanaisuutta ja epäyhdenmukaisuutta. Nykytila ei mahdollista sähköisen siirtymän optimaalista toteutusta. Kunnille jää edelleen velvoite arkistoida ja säilyttää niille kertyneitä asiakirjoja, mutta esityksen myötä asiakirjojen sähköinen siirto Kansallisarkistolle on entistä laajemmin mahdollista.

Sähköisen arkistoinnin tilaa julkisessa hallinnossa ja erityisesti kuntakentällä on selvitetty useaan otteeseen viimeisen kymmenen vuoden aikana. Erityisesti kuntien valmiuksia ja kiinnostusta yhteisen arkistoinnin palvelun käyttöön on kartoitettu. Kunnissa on jo pitkään aikaa toivottu yhteisiä valmiita ratkaisuja sähköiseen arkistointiin sen sijaan, että kuntien tulee ratkaista arkistointi itse. Vuonna 2020 tehdyn selvityksen mukaan 35 prosenttia kuntasektorin toimijoista odotti kansallisia ratkaisuja sähköiseen arkistointiin (Sähköisen arkistoinnin tilannekuvan selvitys kunnan toimialoilla. Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto ry, julkaisematon selvitys 15.9.2020). Myös ne toimijat, jotka ovat jo hankkineet säilytykseen omia ratkaisujaan, haluavat hyödyntää kansallisia ratkaisuja tietojen arkistointiin. Julkisen hallinnon kiinnostus yhteisiä sähköisen arkistoinnin ratkaisuja kohtaan on näkynyt säännöllisissä yhteydenotoissa ja tiedusteluissa Kansallisarkistolle.

Mikäli julkisen hallinnon toimijoille ei tarjota keskitetyn arkistoinnin ratkaisua, tulee jokaisen organisaation ratkaista digitaalisten arkistoitujen tietoaineistojen arkistointi itse. Käytännössä tämä tulee tarkoittamaan, että organisaatioissa tulee investoida tulevien vuosien aikana merkittävästi uusien säilytysratkaisujen hankintaan sekä maksaa niiden jatkuvasta ylläpidosta ja resursoida henkilötöitä niiden hallinnointiin. Investoinnit säilytysjärjestelmiin eivät kuitenkaan olennaisesti paranna tietojen saatavuutta tai käytettävyyttä kansalaisille ja tutkimuksille, koska järjestelmät eivät yleensä sisällä organisaation ulkopuolisille tarkoitettuja käytön ratkaisuja.

Isot ja keski-suuret kaupungit ovat viime vuosien aikana hankkineet tai ottamassa parhaillaan käyttöön omia sähköisiä säilytys- ja arkistointijärjestelmiä. Näiden hankintojen kokonaisarvo on tyypillisesti satojatuhansia euroja koko sopimuskaudelta. Suurimpien kaupunkien hankkimien säilytysjärjestelmien hankinta-arvo on yli 0,5 miljoonaa euroa/järjestelmä. Säilytysjärjestelmien kustannukset eivät skaalaudu suoraan datamäärän mukaan, vaan niihin vaikuttaa merkittävästi myös ratkaisun saatavuudelta, tietoturvallisuudelta ja säilytysominaisuuksilta edellytettävä taso. Niinpä myös pienempien organisaatioiden järjestelmien kustannukset tulevat todennäköisemmin nousemaan satoihin tuhansiin euroihin, mikäli tietoturvallisuuteen ja tietojen säilyvyyteen liittyvissä vaatimuksissa ei tingitä.

Julkiselle hallinnolle on kokonaistaloudellisesti edullisinta toteuttaa sähköinen arkistointi keskitettynä palveluna, jolloin osa julkisen hallinnon organisaatioiden sähköisen säilyttämisen ratkaisuista voi jäädä kokonaan toteuttamatta ja osa hankinnoista voi toteutua ominaisuuksiltaan ja kustannuksiltaan karsittuina. Kustannussäästöt ovat luonteeltaan siis tulevien investointien, tulevien järjestelmien ylläpitokustannusten ja arkistointiin tulevaisuudessa käytettävän henkilötöiden välttämistä julkisen hallinnon organisaatioissa, kun arkistointi voidaan hoitaa keskitetysti.

Hyödyt realisoituvat osittain heti, kun viranomaiset voivat huomioida Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun tarjoamat mahdollisuudet omissa suunnitelmissaan. Toisin sanoen julkisessa hallinnossa voidaan perustellusti jättää tekemättä sellaiset investoinnit, joita ei tarvitse tehdä sähköisen arkistoinnin palvelun hyödyntämisen myötä. Investoinneissa vältettäisiin ensisijaisesti pitkäaikaissäilytykseen ja arkistoitujen aineistojen käytön edistämiseen tarvittavat investoinnit. Lisäksi keskitetyn arkistoinnin myötä vähenee myös tarve raja-pintaintegraatioille omista järjestelmistä erilaisiin säilytysjärjestelmiin. Samoin syntyy työaikasäästöjä omien järjestelmien hankintaan, käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyvistä kustannuksista.

Arkistoitavan tietoaineiston säilyttäminen on luonteeltaan pysyvää, eikä siihen liittyvät velvoitteet lopu koskaan, joten keskittämisen hyödyt realisoituvat pitkällä aikavälillä. Kuten useiden kuntien esitysluonnoksesta antamissa lausunnoissa todetaan, kunnilla on merkittäviä

määriä pitkään alkuperäistä käyttötarkoitusta varten säilytettäviä tietoaineistoja, joita ei arkistoida. Tätä tarkoitusta varten kunnillakin pitää olla käytössään säilytysjärjestelmät, joilta edellytetään pitkälle kehittyneitä ominaisuuksia, vaikka tekniset vaatimukset eivät vastaisikaan kansallisessa arkistotietovarannossa säilyttämistä varten edellyttävää tasoa. Arkistoitavien tietojen osuus kaikista kuntien pitkäaikaisesti säilytettävistä aineistoista on pieni. Alkuvaiheessa kustannushyödyissä painottuvat erityisesti tulevien järjestelmäinvestointien ja niistä aiheutuvien jatkuvien ylläpitokulujen välttäminen. Mitä enemmän ja mitä pidemmältä ajalta organisaatioille kertyy arkistoitavaa tietoaineistoa, sitä merkittävämmäksi säästöissä nousevat henkilötystä aiheutuvat säästöt ja tallennustilaan kohdentuvat säästöt, kun säilytysvastuu yhä kasvavasta arkistoitavan tietoaineiston määrästä on Kansallisarkistolla. Henkilötystäsäästöt muodostuvat pitkäaikaissäilytyksen tehtävien poistumisena sekä aineistoon liittyvien tietopalvelutehtävien poistumisena.

Lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutusten osalta on lisäksi huomioitava, että arkistoitavien aineistojen siirto kansalliseen arkistotietovarantoon edellyttää itsessään osaamista ja resursointia siirtävältä organisaatiolta.

Hyvinvointialueet

Vuoden 2023 alussa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle Helsingin kaupunkia ja HUS-kuntayhtymää lukuun ottamatta. Nykyistä arkistolakia sovelletaan hyvinvointialueisiin samalla tavoin kuin kuntiin ja kuntayhtymiin.

Hyvinvointialueille siirretään parhaillaan sote-uudistuksen voimaanpanolain (616/2021) 64 §:n perusteella tiettyjä tietoaineistoja. Siirtojen aikatauluarviot vaihtelevat huomattavasti ja siirtojen on pisimmillään arvioitu jatkuvan vuoteen 2028. Tietoaineistojen hallinnan käytännöt perustuvat pääsääntöisesti aiemman sairaanhoitopiirin käytäntöihin, mikäli hyvinvointialueella sellainen on toiminut. Hyvinvointialueiden tiedonhallinnan tila vaihtelee suuresti. Useista kunnista muodostuneiden hyvinvointialueiden tiedonhallinta vaatii eniten organisoi-tavaa. Suurin osa hyvinvointialueista suunnittelee digitaalisen säilytysjärjestelmän käyttöönottoa. Analogisten tietoaineistot säilytetään tässä vaiheessa hajautetusti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on maaliskuussa 2023 selvittänyt hyvinvointialueille kunnista ja kuntayhtymistä siirrettyjen tietoaineistojen määriä ja säilytysratkaisuja sekä digitointisuunnitelmia (Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvitys Kansallisarkistolle 29.3.2023). Digitaalisia tietoja on siirtynyt sadoista tietojärjestelmistä. Digitaalisia potilasasiakirjoja on siirtynyt pääosin 1990-luvulta alkaen ja digitaalisia sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja pääsääntöisesti 2000-luvun alkupuolelta alkaen. Digitaaliset potilasasiakirjat tallennetaan nykyisin Kanta-palveluihin, mutta ns. vanhoja potilastietoja siellä ei laajasti ole. Julkisten sosiaalihuollon palveluntajien ja julkisten sosiaalihuollon palveluntajien lukuun toimivien yksityisten palveluntajien on liitettävä Kanta-palveluihin viimeistään 1.9.2024. Koska vain osa palveluntajista on toistaiseksi liittynyt Kanta-palveluihin, hyvinvointialueille on siirretty laajasti digitaalisia potilas- ja asiakastietoja. Toisaalta päivittäisessä työssä potilas- ja asiakastietoja käytetään omien tietojärjestelmien, ei Kanta-palveluiden kautta.

Analogisesti siirtyvien tietoaineistojen määrä vaihtelee suuresti hyvinvointialueittain. Suurin osa siirrettävistä analogisista tietoaineistoista alkaa 1970- tai 1990-luvulla, mutta siirrettävien tietoaineistojen joukossa on myös 1800-luvun tietoaineistoja. Kattavaa digitointia ei ole juurikaan suunniteltu. Vain yksi hyvinvointialue digitoi tällä hetkellä potilas- ja asiakasasiakirjoja.

Pelastustoimen asiakirjat vuoden 2004 alusta lukien on siirretty hyvinvointialueille.

Hyvinvointialueiden esitysluonnoksesta antamissa lausunnoissa korostetaan kuntasektorin tavoin, että arkistoitavien tietojen osuus pitkäaikaisesti säilytettävistä aineistoista on pieni. Tämä on omiaan pienentämään keskitetyn arkistointiratkaisun säästöpotentiaalia etenkin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Seurakunnat

Evankelis-luterilaisen kirkon arkistoinnista säädetään kirkkolaissa. Kirkkolain 8 luvun 14 §:n 3 momentin mukaan kirkkohallitus voi päättää pysyvästi säilytettävien jäsenrekisteritietojen säilyttämisen antamisesta ulkopuolisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Kirkkolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 108/2022 vp, s. 106) mukaan säännös mahdollistaa kyseisten jäsenrekisteritietojen säilyttämisen Kansallisarkiston sähköisessä arkistoinnin palvelussa. Lisäksi sataa vuotta vanhempia kirkonkirjoja ja jäsenrekisteriin digitoituja sataa vuotta nuorempia kirkonkirjoja voidaan tallentaa Kansallisarkistoon.

Ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat ja luostarit kuuluvat arkistolain soveltamisalaan. Lakiehdotuksen tavoitteet arkistoinnin ohjauksen selkiyttämisestä soveltuvat myös kirkkoihin eikä lakiehdotuksesta sinänsä ole arvioitu aiheutuvan lisäkustannuksia arkistoinnin hoitamiselle.

Evankelis-luterilaisen kirkon keskushallinto tarjoaa seurakunnille ulkoisen palveluntuottajan tuottamaa sähköistä asianhallintajärjestelmää, mutta seurakuntien taloudellisen tilanteen vuoksi vain hyvin harva seurakunta on ottanut tai pystyisi ottamaan sen käyttöönsä.

Ortodoksisessa kirkkokunnassa Helsingin seurakunta on parhaillaan ottamassa käyttöön sähköistä asianhallintajärjestelmää. Helsingin seurakunnan asiahallintajärjestelmän käyttökokemusten perusteella asianhallintajärjestelmää voidaan mahdollisesti hyödyntää myös muissa seurakunnissa, jos ne kokevat sen tarpeelliseksi.

Kirkkojen pysyvästi säilytettävän aineiston kokonaismäärää ei pystytä luotettavasti arvioimaan. Arkistoitavia asiakirjoja ovat mm. hallinnolliset kokous- ja päätöisasiakirjat ja kirkon jäsentiedot. Määräaikaisesti säilytettävää aineistoa ovat lähinnä henkilöstö- ja talousasiakirjat, joissa määräajat ovat melko pitkiä.

Pienet seurakunnat tukeutuvat tällä hetkellä analogiseen arkistointiin, eikä niillä ole taloudellisia edellytyksiä hankkia sähköisiä asianhallintajärjestelmiä. Käytännössä kyse on myös osaamiseen liittyvistä resursseista, sillä pienemmissä seurakunnissa arkistotyö on usein pääasiallisesti muita työtehtäviä hoitavien henkilöiden vastuulla. Molemmilla kirkkoilla sekä niiden yksittäisillä seurakunnilla on myös runsaasti analogista kulttuurihistoriallisesti arvokasta aineistoa, jonka digitointi edellyttää tukea.

Korkeakoulut

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteet tukevat ja selventävät arkistotoimen hoitamista myös korkeakouluissa. Lakiehdotuksessa ei luoda korkeakouluille uusia velvoitteita.

Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla on paljon erilaista pysyvästi säilytettävää aineistoa. Ammattikorkeakouluilla on voimassa oleva Kansallisarkiston seulontapäätös, jossa määritellään ne asiakirjatiedot, jotka ammattikorkeakoulujen tulee säilyttää pysyvästi sähköisessä muodossa. Yliopistoilla ei sen sijaan yhteistä, kaikkia toimijoita koskevaa

seulontapäätöstä ole ja yliopistotoimijat pitävätkin epätodennäköisenä, että ne hakisivat yhdessä kaikkia koskevaa päätöstä.

Yliopistot ja korkeakoulut korostivat sähköisen arkistoinnin laajentamista koskevan selvitystyön aikana näkemyksissään autonomista asemaansa sekä toisaalta myös omaa rooliaan arkistoinnina tahona. Keskeisimmät yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen esiintuomat reunaehdot liittyvät kuntien tavoin aineiston käytettävyyteen ja toisaalta mahdollisen aineiston siirron luonteeseen.

Sähköisten säilytys- ja arkistointiratkaisujen sekä asianhallintajärjestelmien osalta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tilannekuva on hyvin samanlainen kuin kunnilla. Muutamilla toimijoilla on käytössään omia sähköisiä säilytys- ja arkistointiratkaisujaan, osalla niiden käyttöönotto on vielä kesken ja osalla hankintamenettely on parhaillaan joko käynnissä tai suunnitteilla. Samalla myös asianhallintajärjestelmien uudistamistyötä tehdään parhaillaan useassa yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa.

Kuntien tavoin myös yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat viime aikoina investoineet uusiin asianhallintajärjestelmiin sekä niiden sisältämiin tai erillisiin säilytys- ja arkistointiratkaisuihin. Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun ei nähdä muuttavan näihin liittyviä kustannuksia, sillä kuntien lailla myös yliopistot ja ammattikorkeakoulut näkevät tarvitsevansa myös omia sähköisiä säilytyspalveluita jatkossa.

Aineistojen mahdollinen siirto Kansallisarkiston tarjoamaan palveluun yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omista asianhallintajärjestelmistä tai sähköisistä säilytys- ja arkistointipalveluista muodostaisi samanlaisia kustannustekijöitä kuin kunnissa. Lähtökohtaisesti yliopistot ja ammattikorkeakoulut käyttävät samojen toimittajien tietojärjestelmiä kuin julkishallinnon toimijat.

Kansallisarkiston arkistotietovaranto ja digitaalinen pitkäaikaissäilytys

Kansallisarkiston arkistotietovarantoon tallennetaan entistä enemmän arkistoitavaa tietoaaineistoa, kun sen käyttöä laajennetaan koskemaan muuta kuin pelkästään valtionhallintoa. Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin prosessit itsessään eivät muutu, vaan palvelun laajentamisen myötä prosessien volyymit ja niissä käsiteltävät datamäärät kasvavat jonkin verran.

Kansallisarkiston arkistotietovarannossa oli digitaalista tietoaaineistoa vuoden 2024 lopussa yhteensä 252 miljoonaa yksilöityä tiedostoa, joiden yhteenlaskettu koko oli 470 teratavua. Arkistotietovarannon datamäärän arvioidaan kasvavan vuosittain noin 20-25 % eli tällä hetkellä vajaalla 100 teratavulla vuosittain.

Muun julkisen hallinnon SAPA-pilottisiirroissa Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun siirrettiin noin 500 Gt digitaalista tietoaaineistoa. Pilottien perusteella Kansallisarkisto on arvioinut muun julkisen hallinnon siirtomäärien ja siirrettävän datamäärän kehitystä tulevina vuosina. Kansallisarkisto on arvioinut, että muun julkisen hallinnon osuus arkistotietovarannon kaikesta datamäärästä voisi olla vuosikymmenen loppuun mennessä noin 10-20 % riippuen toisaalta siitä miten muun julkisen hallinnon siirtomäärät kehittyvät mutta toisaalta myös siitä miten esimerkiksi Kansallisarkiston digitointi ja valtionhallinnon siirrot kehittyvät. Datamäärään vaikuttaa siirtomäärien lisäksi erittäin paljon siirrettävän aineiston luonne. Tyypillisesti hallinnon tuottamat tekstiaineistot vievät hyvin vähän tallennustilaa, kun vastaavasti digitoidut kuvatiedostot (kuten kuntien digitoidut rakennuspiirustukset) tai audiovisuaaliset aineistot vaativat merkittävästi enemmän tallennustilaa.

Digitaalinen arkistotietovaranto muodostuu tietoaaineistojen vastaanoton ja säilyttämisen tietojärjestelmäratkaisusta, metatietojen hallintaan käytettävästä tietojärjestelmäratkaisusta sekä tietoaaineistojen käyttöön tarjoamisen ja käyttö lupien tietojärjestelmäratkaisusta. Kansallisarkiston arkistotietovarannon ylläpidon ja kehittämisen omakustannehinta vuodelta 2023 oli 1,7 miljoonaa euroa. Julkisen hallinnon osuus tietovarannon kustannuksista voisi siis jatkossa olla 170 000–340 000 euroa (vuoden 2023 kustannusten perusteella). Kustannusten jyvittäminen on kuitenkin puhtaasti laskennallista, koska arkistotietovarannon infrastruktuuri ja ominaisuudet tarvitaan joka tapauksessa muun arkistotietovarannossa olevan arkistoidun tietoaaineiston hallintaan.

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelu osana ehdotetun arkistointilain mukaista kansallista arkistotietovarantoa hyödyntäisi nykyiseen tapaan pitkäaikaissäilytysratkaisunaan CSC:n tarjoamaa Kulttuuriperintö-PAS-palvelua. Kyseisen palvelun asiakkaita eli niitä organisaatioita, joille CSC pitkäaikaissäilyttämisen palvelua tarjoaa, ovat ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivat, henkisen ja aineellisen kulttuuriperinnön säilyttämisestä vastaavat organisaatiot. Palvelu tuotetaan ja kehitetään opetus- ja kulttuuriministeriön keskitetyllä rahoituksella ministeriön suorassa ohjauksessa. Tämän vuoksi palvelun hallintamallissa opetus- ja kulttuuriministeriön tekemät päätökset ohjaavat mm. palvelun kehityslinjoja ja säilytyskapasiteetin jakamista palvelussa. Pitkäaikaissäilytyksen rooli kattaa tietoaaineistojen eheyden, autenttisuuden ja käytettävyyden luotettavan turvaamisen. Toiminta vaatii erityisesti pitkäjänteistä osaamisen ja kyvykkyysien kehittämistä ja ylläpitämistä.

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun käytön laajentaminen muuhun julkishallintoon ei lisää CSC:n teknisen pitkäaikaissäilytyksen asiakasmääriä, koska CSC:n asiakas on jatkossakin Kansallisarkisto. CSC:n teknisessä pitkäaikaissäilytyksessä on huomioitava tällöin myös Kansallisarkiston arvion mukainen datamäärän kasvu. Kansallisarkiston esittämä maltillinen arvio vuoden 2029 aineistomäärästä on 200 teratavua. Kustannusten arvioiminen pidemmällä aikavälillä on käytännössä haastavaa, koska esimerkiksi inflaation ja henkilötöiden kustannuksien vaikutus on vaikeasti ennustettava. Toisaalta erilaiset teknologiset kehitysskeleett, kuten tallennustehokkuuden kehittyminen, tyypillisesti tehostavat toimintaa ja täten laskevat kustannuksia. Arvio 200 teratavun säilyttämisen vuosikustannuksista on noin 80 000 € toiminnan kokonaislaajuuden ollessa 7,5 petatavua. Toiminnan laajentuessa tällainen yksikköhinta tulee kuitenkin edelleen laskemaan.

Julkisen hallinnon hankkimat säilytysjärjestelmät eivät ole teknisiltä ominaisuuksiltaan pitkäaikaissäilytysjärjestelmiä (*long-term preservation system*), joilla voitaisiin hallita esimerkiksi loogisen tason säilyttämistä, kuten tiedostoformaattien muutoksia. Tieto itsessään voi säilyä bitteinä erilaisissa operatiivisissa järjestelmissä ja säilytysjärjestelmissä, mutta pitkällä aikavälillä tiedon käytettävyys voidaan menettää, kun tiedostoformaattit vanhentuvat. Myös tiedon ymmärrettävyys voidaan menettää, jos esimerkiksi aineisto sisältää viittauksia ulkopuolisiin koodistoihin tai tietolähteisiin, joita ei ole enää olemassa. Myöskään julkisen hallinnon organisaatioissa ei ole osaamista digitaalisen aineiston pitkäaikaiseen säilyttämiseen eikä sitä ole saatavilla helposti tällä hetkellä.

Vaikutukset viranomaisten ylläpitämiin tietovarantoihin

Arkistoitavat tietoaaineistot ovat osa viranomaisen tietovarantoa, josta säädetään tiedonhallintalaissa. Lakiehdotuksella ei luoda viranomaiselle uusia velvoitteita, vaan sen tarkoituksena on selkeyttää arkistointia koskevien velvoitteiden suhde muuhun tiedonhallinnan sääntelyyn.

Lakiehdotuksessa säädetään sekä sähköisten asiakirjojen siirtovelvollisuudesta (valtion viranomaiset) että tällaisten asiakirjojen siirto-optiosta (muut julkishallinnon toimijat). Kansallisarkisto ottaisi lähtökohtaisesti vastaan ainoastaan sähköisiä asiakirjoja, mikä voi edellyttää etenkin valtionhallinnon viranomaisilta asiakirjojen muuttamista paperisesta sähköiseen muotoon. Siirtävä viranomainen vastaa sähköiseen muotoon muuttamisen kustannuksista, ellei Kansallisarkistolle ole osoitettu tähän tehtävään määrärahaa.

Viranomaisten tulee vastata siitä, että arkistoitavaksi säädetty tai lain nojalla arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat ovat siirrettävissä arkistoon ja vähintään muutettavissa pitkäaikaisen säilytyksen kestävään tiedostoformaattiin. Sähköisen arkistoinnin palvelun kehittäminen viimeisten vuosien aikana on mahdollistanut, että Kansallisarkisto on voinut laajentaa merkittävästi hyväksytyjen tiedostoformaattien joukkoa. Tavoitteena on, että tiedostoformaattien muunnoksia ei tarvitse tehdä ennen siirtoa Kansallisarkistoon, vaan asiakirjat voidaan vastaanottaa pääosin niiden natiiviformaatissa.

Muille julkisen hallinnon toimijoille arkistoitavien asiakirjojen siirto Kansallisarkistolle tulisi olemaan uutta toimintaa, koska toistaiseksi nämä tahot eivät ole voineet siirtää sähköisiä asiakirjojaan Kansallisarkistolle. Keskeinen vaatimus Kansallisarkistoon siirtämisessä on kyvykyys muodostaa siirrettävät asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot Kansallisarkiston vaatimusten mukaiseen siirtorakenteeseen. Vaaditun siirtorakenteen muodostaminen voidaan toteuttaa siirtävän organisaation tietovarannossa, jolloin tietovarantoon tulisi kehittää vaaditut siirtotoiminnallisuudet. Kyse on kertaluonteisesta kehitystyöstä. Useisiin julkisessa hallinnossa käytettyihin asianhallinnan tuotteisiin on jo aloitettu kehittämään siirron mahdollistavia toimintoja. Siirto on mahdollista toteuttaa joko rajapintasiirtona tai Kansallisarkiston siirtokäyttöliittymän kautta.

Vaadittu siirtorakenne voidaan muodostaa myös manuaalisesti, mikä on tarkoituksenmukainen ratkaisu erityisesti niissä tapauksissa, joissa aineisto on vanhempaa, eikä sillä ole elinkaaren aikana muodostuneita arkistollisia metatietoja. Tyypillisesti esimerkiksi vanhoista rekistereistä, tietokannoista tai erilaisista dokumenttikokoelmista voidaan muodostaa siirtopaketti kuvailemalla siirrettävä kokonaisuus takautuvasti hyödyntäen olemassa olevaa dokumentaatiota. Käytännössä kuvailun tuottamiseen on monia vaihtoehtoja. Yksinkertaisimmin se voidaan toteuttaa Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin siirtokäyttöliittymässä.

Vaikutukset kansallisiin keskitettyihin tietovarantoihin

Yhä useammin hallinnossa käytettävät tietojärjestelmät ja tietovarannot ovat yhteisiä. Merkittävässä määrin kuntien pysyvästi säilytettävää aineistoa tallennetaan jo olemassa oleviin kansallisiin tietovarantoihin (esimerkiksi Varda, VATI, RYTJ). Kansallisia keskitettyjä tietovarantoja on käytössä mm. sosiaali- ja terveystoimessa, ympäristötoimessa, opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa. Myös rakennetun ympäristön (sisältäen suunnittelu ja rakentaminen) osalta ollaan muodostamassa kansallista keskitettyä tietovarantoa. Kuntien velvollisuutena on arkistoida kansallisiin keskitettyihin tietovarantoihin tallentamansa aineistot. Käytännössä tämä luo laaja-alaisen kaksoissäilyttämisen tilanteen, jossa kunnat joutuvat tallentamaan ja siirtämään aineistoaan kansallisiin keskitettyihin tietovarantoihin sekä toisaalta säilyttämään niitä omissa järjestelmissään.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman Kansalliset tietovarannot ja arkistointi -työryhmän loppuraportin¹ mukaan tavoitetilassa kansalliset tietovarannot vastaavat niihin tallennettujen tietoaaineistojen arkistoinnista ja siirrosta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun. Lakiehdotuksen sääntely yhteisiä tietovarantoja koskevasta arkistointipäätöksestä sekä kansalliseen arkistotietovarantoon siirtämistä koskevat säännökset edistävät tavoitteiden toteuttamista. Tietovarantokohtaisesti erityislainsäädännössä on tarvetta täsmentää tietovarantojen arkistoinnin vastuita sekä arkistoitavien tietoaaineistojen määrittelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (asiakastietolaki, 703/2023) säädetään asiakastietojen tallentamisesta valtakunnalliseen asiakastietovarantoon. Lain 23 §:n 1 momentin mukaan alkuperäisiä asiakasasiakirjoja sekä potilaan tutkimuksessa ja hoidossa syntyviä biologista materiaalia sisältäviä näytteitä ja elinmalleja on säilytettävä liitteessä tarkoitettu aika. Perinnöllisyyslääketieteen ja harvinaisten sairauksien kannalta lääketieteellisesti merkittävät asiakirjat säilytetään pysyvästi ja näytteet ja elinmallit voidaan säilyttää pysyvästi, kuitenkin niin että säilyttämistarvetta on arvioitava viiden vuoden välein. Säilyttämisestä vastaa rekisterinpitäjä. Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin tallennettujen asiakirjojen säilyttämisestä vastaa kuitenkin Kansaneläkelaitos. Pysyvää säilyttämistä koskeva säännös koskee pysyvää säilyttämistä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Lainkohdan 2 momenttiin sisältyy informatiivinen viittaussäännös, jonka mukaan arkistoinnista säädetään arkistolaissa.

Arkistoitavien asiakasasiakirjojen arvonmäärittäminen on käynnissä. Tämä voi vaikuttaa myös arkistoitavien tietoaaineistojen määriin, erityisesti jos myös kuvantamistallenteita määrätään päätetään arkistoitaviksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kansallisarkisto ovat neuvotelleet Kanta-arkistoihin sisältyvien arkistoitavien asiakirjojen siirrosta Kansallisarkiston sähköiseen arkistoinnin palveluun jo jonkin aikaa ja asia on edelleen kesken. Kela on laatinut kustannusarvion siitä, mitä kustannuksia asiakirjojen siirrosta Kansallisarkistoon aiheutuisi. Siirtotoiminnallisuuden hinnaksi on arvioitu 0,5 miljoonaa euroa ja tämä olisi nimenomaan arkistointilaista aiheutuvaa kulua. Siirtymäajaksi on arvioitu vuosi 2027.

Myös asiakirjojen säilytysaikojen muutoksesta, hävittämisestä ja arkistointikelpoiseen muotoon saattamisesta syntyy Kelan arvion mukaan kustannuksia noin 1,5 milj. euroa, mutta näiden kulujen nähdään liittyvän enemmän sote-tiedonhallintasäädösten kokonaisuudistukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt yllä olevista kustannuksista julkisen talouden suunnitelmaesityksen (JTS-esitys) valtiovaraministeriölle, jossa molemmat kuluerät kohdistettaisiin Kelan Kanta-palveluiden kehitykseen varatulle momentille (33.01.25). Näin ollen myöskään arkistolainsäädännön uudistuksesta aiheutuvat kulut eivät Kanta-palvelujen osalta kohdistuisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Selvityksen yhteydessä kerättyjen tietojen perusteella myös valtiovaraministeriö on hyväksynyt menettelytavan.

Sääntelyn yritys- ja innovaatiovaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön tuottaman innovaatiovaikutusten arvioinnin pilotin mukaan yritysvaikutusten huomiointi säädösvalmistelussa edellyttää innovaatiomyönteisen sääntelyn

¹ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/75001f51-32d0-4638-ab42-4a90b6959d00/2445614a-f3ae-48af-ad93-ef2c032a72c8/RAPORTTI_20231116071324.PDF

perusperiaatteiden huomioon ottamista vaikutustenarvioinnissa.² Arvioinnin työkaluja ovat tutkimus- ja innovaatiovaikutusten pikatesti, Euroopan komission tutkimus- ja innovaatiovaikutusten analyysityökalut³ sekä varsinaisen lain täytäntöönpanovaiheen työkalut.⁴ Innovaatiovaikutusten pikatestissä hallituksen esitys sai 5/20 pistettä, eli esityksen innovaatiovaikutusarvo yrityksille ei ole kovin korkea. Osittaisia innovaatiovaikutuksia voitiin tunnistaa palveluiden kehittämisen, teknologioiden soveltamisen ja tuotteiden ja palveluiden keskinäisten ominaisuuksien osalta. Esitys vaikutti merkittävästi kannusteisiin ja mahdollisuuksiin tehdä yhteistyötä eri toimijoiden välillä (esimerkiksi tiedon jakaminen ja hyödyntäminen sekä rajapinnat).

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy liiketoimintamahdollisuuksia, mitä nykyiselläänkin arkistoinnin ja tiedonhallinnan kentällä toteutetaan. Arkistointi ja erityisesti sähköinen arkistointi arkistolakia soveltavien toimijoiden sekä sen ulkopuolisten toimijoiden keskuudessa on datamäärän eksponentiaalisesti kasvaessa jatkuvasti suurempi liiketoiminnan muoto. Tietojenkäsittely ja tiedonhallinta, datan säilytys ja säilytystilan tarjoaminen, tiedon siirrot ja tarjoaminen tarjoaa laajoja mahdollisuuksia, eikä siinä sovi unohtaa vanhemman arkistoidun ja arkistoon siirretyn tiedon käsittelyä.

Kansallisarkiston palvelutuotantoon ja ylläpitoon verrattuna huomattavasti suuremmat yritysvaikutukset tulevat tiedonhallinnan ja arkistoinnin tehtävien järjestämisestä tiedonhallintayksiköissä. Näitä ovat esimerkiksi erilaisten säilytys- ja tiedonhallintajärjestelmien tarjoaminen ja kehittäminen sekä arkistovaiheeseen siirtyneiden asiakirjojen säilytys ja siirtokuntoon saattaminen. Arkistoinnin tehtävät ovat luonteeltaan julkisen hallinnon avustavia tai hallinnollisia tehtäviä. Tällaisten tehtävien siirtäminen yksityisen hoidettavaksi ei ole aina mahdollista ilman erityistä valtuuttavaa säännöstä. Tällaisia säännöksiä on arkistointiin liittyen esimerkiksi tiedonhallintalain 19 §:ssä, jossa sähköiseen muotoon muuttamisen tehtävä on annettavissa ulkopuolisen tahon hoidettavaksi.

Kansallisarkistolle ehdotettu määräysvalta tulee vaikuttamaan liiketoimintamahdollisuuksiin, esimerkiksi sähköisen arkistoinnin muoto ja tähän muotoon tietojen muuttaminen, vaikuttaa siihen, miten yritykset kehittävät arkistointiratkaisuja. Voimassa olevan arkistolain aikana esimerkiksi Sähke2-määräys on ohjannut merkittävästi arkistointia ja tiedonhallintajärjestelmien kehitystä, myös vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen on kehittynyt liiketoimintaa.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotetussa arkistointilaissa säädettäisiin kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista. Viranomaisten asiakirjat ovat merkittävä osa kansallista kulttuuriperintöä ja niiden säilyttäminen palvelee useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien, kuten tieteen vapauden ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Myös yksityisen toiminnan tuloksena syntyy arkistoaineistoa, jolla on merkitystä kansallisen kulttuuriperinnön osana.

² Salminen ym. (2020). Innovaatiomyönteisen sääntelyn nykytila ja hyvät käytännöt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:27.

³ European Commission. Better Regulation Toolbox, Tool #21 Research and Innovation Tool.

⁴ Armstrong, H. et al (2020) Regulator Approaches to Facilitate, Support and Enable Innovation. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e2efd76ed915d1f26a7427f/regulator-approaches-facilitate-support-enable-innovation.pdf>. Salminen ym. (2020).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentissa säädetään, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilötietojen suoja sisältyy osittain myös yksityiselämän suojan piiriin. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen on käsitelty luvussa 12, jossa on myös käsitelty tietojenkäsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta laajemmin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta yhdessä positiivisten perusoikeusvaikutusten kanssa.

Arkistointilakiehdotuksessa on kyse osin tietosuojaalainsäädäntöä tarkentavasta laista, se koskee yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä tietosuojalaissa säänneltyä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta. Arkistoitavista asiakirjoista ja henkilötiedoista päättämisen perustana olevan arvonmäärityksen perusteiden laintasoinen sääntely edistää tietosuoja-asetuksenkin tavoitteita läpinäkyvyydestä. Henkilötietojen arkistointi on nähty poikkeuksena tiettyihin rekisteröityjen oikeuksiin ja jäsenmaille on suotu mahdollisuus ylläpitää arkistopalveluita yleisen edun mukaisesti, kunhan samalla huolehditaan asianmukaista turvallisuus- ja suojatoimista.

Arkistointi on vahvasti tieteeseen ja tutkimukseen liittyvää toimintaa, sillä arkistoissa olevia tietoja käytetään pääosin tutkimukseen ja tieteen tekemiseen, etenkin historiatieteissä. Tieteen vapautta edistetään ja turvataan laadukkailla ja turvallisilla arkistointimenetelmillä. Vaikka arkistoinnilla ei suoranaisesti ohjata tieteen tekemisen aiheita tai vaikuteta tietyn asian tutkimukseen, on selvää, että arkistoitavista asiakirjoista päättäminen tulee tehdä mahdollisimman läpinäkyvin ja objektiivisin kriteerein. Ehdotetun arkistointilain 8 §:n mukainen arvonmääritys perustuu tutkimuksellisiin tarpeisiin.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Ehdotetun arkistointilain 17 §:ssä on kyse asiakirjojen lunastuksesta. Yksityisen asiakirjan tai asiakirjakokoelman pakkolunastus olisi edelleen mahdollista käypään hintaan. Lakiehdotuksen sanamuoto vastaa ennen nykyistä perustuslakia säädettyä arkistolakia. Pykälää on päivitetty sopimaan entistä paremmin myös sähköisiin asiakirjoihin. Lunastusta voidaan käyttää viime sijaisena keinona, jos yleinen etu sitä vaatii merkittävien asiakirjojen ollessa uhattuna.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset tutkijoille ja tieteelle

Tietojen avoin saatavuus ja asiakirjojen antaminen julkisista asiakirjoista sekä oikeuksien ja mahdollisuuksien mukaan salassa pidettävistä asiakirjoista on arkistojen keskeisin tehtävä, joka palvelee erityisesti tutkimuskäyttöä. Jatkuvasti kasvava digitaalisen sisältötunnistetun datan määrä avaa tutkimukselle täysin uusia mahdollisuuksia. Myös julkishallinnon asiakirjojen vaikuttavuus lisääntyy, kun ne ovat Kansallisarkiston palveluista digitaalisesti saatavilla. Lakiehdotus edistää näitä tavoitteita.

Rekisteritiedot ja muut henkilötietoja sisältävät asiakirjat ja tietoaaineistot siirretään Kansallisarkistoon siten, että ne mahdollistavat tietojen turvallisen yhdistämisen. Tutkijoille yhdistetyt tiedot voidaan jatkossa tarjota joko pseudonymisoidussa tai anonymisoidussa muodossa, jolloin yksittäistä henkilöä koskevat tiedot paljastu riippuen, ovatko tutkimuksen tarkoitukset täytettävissä tällaisilla tiedoilla. Arkistoitavista tietoaaineistoista ei useinkaan poisteta henkilötietoja, koska tietoaaineistojen on oltava muuttamattomassa muodossa ja tietoaaineistojen tieteellinen tai oikeudellinen todistusvoimaisuus ei saa kyseenalaistua. Tutkijan

on voitava luottaa käyttämänsä tietoaaineiston eheyteen ja muuttumattomuuteen. Lakiehdotuksessa arkistoinnilta edellytetään asiakirjojen liittämistä arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Vastaavasti arkistotoimen hoitamiseen liittyy tietojen eheyttä ja muuttumattomuutta koskeva vaatimus.

Kansallisarkiston kansallinen arkistotietovaranto lisää eri toimijoiden tietoaaineistojen tutkimuskäyttöä merkittävästi, koska tietoaaineistot ovat sähköisessä muodossa saman ratkaisun piirissä, kuvailutiedot ovat yhdenmukaisia ja tietoaaineistot käytettävissä luotettavasti verkon yli. Samoin esimerkiksi käyttölupia ei ole tarpeen hakea usealta eri toimijalta, kun Kansallisarkisto vastaa arkistoiduista aineistoista.

Tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Tekninen rajapinta voidaan avata 22 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä siten kuin mainitussa pykälässä säädetään. Tiedot luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa säädettyjä velvollisuuksia. Luovuttamisen tulee tapahtua julkisuuslaissa säädetyn mukaisesti, kun kyse on julkisuuslain alaisesta aineistosta.

Kansallisarkiston tietopalvelujen ja tietojen antamisen menettelyjen monipuolistaminen, tietojen julkistaminen ja saataville vieminen verkkoon lainsäädännön sallimassa laajuudessa ovat kaikki tekijöitä, jotka lisäävät arkistoitujen tietojen käyttömahdollisuuksia.

Keskitetyssä palvelussa on myös paremmat mahdollisuudet kehittää aineiston käyttöä helpottavia menetelmiä, kuten kokotekstihakuja, navigoitavuutta ja selailtavuutta sekä metatietojen rikastamista, jotka näkyvät asiakkaille parempana palvelutasona.

Vaikutukset kansalaisille

Ehdotetussa arkistointilaissa säädetään edellytykset sille, että Kansallisarkisto voi tarjota arkistoituja asiakirjoja ja niiden sisältämiä tietoja yleisölle katseluyhteyden välityksellä. Ehdotettu sääntely helpottaa suuren yleisön arkistoidun tietoaaineiston saantia ja saatavuutta huomattavasti. Asiakirjojen saatavuus arkistoitunakin julkisuuslain mukaisesti kasvattaa yhteiskunnan luottamuspääomaa ja osallisuutta. Kaikkeen arkistoituihin aineistoihin ei sovelleta julkisuuslakia, jolloin tietosuojasta johtuvien rajoitusten lisäksi otetaan huomioon mahdolliset sopimusrajoitukset, joita asiakirjojen antamisesta on sovittu. Kaikki parannukset ja kehittämistyö, mitä tehdään arkistoitavan ja arkistoidun tiedon saatavuuden parantamiseksi, lisää kansalaisten mahdollisuuksia tutustua asiakirjoihin ja tehdä esimerkiksi sukututkimusta tai käyttää tietoja henkilökohtaisiin tarkoituksiinsa sekä oikeusturvan tarkoituksiin.

Arkistoidut digitaaliset asiakirjat ja tietoaaineistot tulevat jatkossa olemaan nykyistä kattavammin saatavilla kansalaisille kansallisen arkistotietovarannon kautta. Keskitetyn palvelun avulla tietoaaineistojen haku ja käyttö voidaan toteuttaa modernien verkkopalveluiden kautta. Tämä helpottaa ja yksinkertaistaa merkittävästi tietojen hyödyntämistä. Nykyisin ainoastaan kaikkein suurimmilla kunnallisilla toimijoilla on käytössä tietojärjestelmiä, joissa arkistoituja tietoaaineistoja voidaan tarjota käytettäväksi suoraan verkossa. Valtiovarainministeriön ja kuntaliiton selvityksen mukaan yleinen tapa toimittaa tietoaaineistot tietojen pyytäjälle on sähköpostilla tai muistitikulla, koska toimijoilta puuttuu luotettavat tavat

tunnistaa ja lähettää tietoaineistoja. Selvityksen mukaan kunnissa joudutaan myös edelleen tulostamaan paljon digitaalisia tietoaineistoja niiden käyttöön antamiseksi.

Yksittäinen kansalainen tai henkilö ei voi lähtökohtaisesti vaikuttaa siihen, mitä tietoa hänestä päätyy arkistoon viranomaisten ja muiden arkistolakia soveltavien tahojen toimesta. Kansallisarkisto päättää lakia soveltavien toimijoiden arkistoitavista asiakirjoista, joissa on myös henkilötietoja. Arkistoituihin tietoaineistoihin voidaan soveltaa myös poikkeuksia rekisteröityjen oikeuksiin yleisen edun niin vaatiessa. Kansallisarkisto huomioi päättäessään arkistoitavista asiakirjoista myös tietosuojanäkökulmat, etenkin minimoinnin vaatimuksen. Päätös osoittaa henkilötietojen arkistoinnin tapahtuvan yleisen edun mukaisessa tarkoituksessa. Kansallisarkiston seulontapäätöksissään noudattamia kriteerejä vastaavista perusteista säädettäisiin aiemmasta poiketen lain tasolla, mikä parantaa päätöksenteon laatua ja legitimeettää myös yksilön näkökulmasta. Lakiehdotuksen tarkoituksena ei ole kasvattaa arkistoitavien asiakirjojen osuutta kaikista asiakirjoista. Ehdotuksessa tehdään läpinäkyvämmäksi ne kriteerit, joilla tietoa arvioidaan arkistoarvon kannalta.

Kansallisen arkistotietovarannon sisältämien asiakirjojen ja tietoaineistojen tietoturva voidaan keskitetyn ratkaisun ansiosta taata tehokkaammin, mikä on kansalaisten oikeuksien kannalta huomattavasti parempi ja turvallisempi ratkaisu kuin hajaantunut ratkaisu, jossa useat osapuolet hallitsevat erilaisia järjestelmiä. Jatkossa arkistoitu tietoaineisto ei ole yhtä laajasti hajaantuneena eri tietojärjestelmissä ja eri toimijoiden hallussa.

Vaikutukset yksityisten hallussa oleviin arkistoitaviin asiakirjoihin ja muihin arkistoitaviin asiakirjoihin

Ehdotetulla arkistointilailla selkiytetään edellytyksiä yksityisten hallussa olevien asiakirjojen mahdollisesta sopimuksenvaraisesta luovuttamisesta Kansallisarkistolle. Nykyisessä laissa käytetty terminologia on osittain epätarkka, ja esimerkiksi ilmaisu yksityinen arkisto ei ole ollut selkeä monimerkityksellisyytensä vuoksi. Lakiehdotuksessa tuetaan myös tällaisten aineistojen suojelua kansallisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön näkökulmasta, kun täsmennetään niitä edellytyksiä, millä yksityisten hallussa olevia asiakirjoja voidaan luovuttaa eteenpäin sopimusteitse. Kansallisarkistolle luodaan vastaavasti toimivalta hankkia arkistoitavia asiakirjallisen kulttuuriperinnön kannalta olennaisia asiakirjoja ja säilyttää niitä asianmukaisesti. Tällä on myös vaikutusta esimerkiksi tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden jakautumiseen osapuolten välillä ja julkisuuslainsäädännön soveltamiseen, mitkä kaikki selkiytyvät lakimuutoksen myötä. Kansallisarkiston kanssa tehtävillä sopimuksilla edistetään myös tällaisten asiakirjojen käytettävyyttä ja tiedon saatavuutta tutkijoille ja kansalaisille.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksessä on kysymys arkistolainsäädännön uudistamisesta digitalisaation ja muun teknisen kehityksen vaatimusten mukaisesti sekä yhdenmukaistamisesta muun keskeisen asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa.

Arkistointia koskeva sääntely oli alun perin tarkoitus sisällyttää tiedonhallintalakiin, mutta esitys ei edennyt eduskuntakäsittelyyn.

Tiedonhallintalain soveltamisalaa ja sen rajoituksia koskevat säännökset muodostavat nykyisellään monimutkaisen kokonaisuuden, sillä ensisijaisesti julkisia tehtäviä hoitaviin

hallintoviranomaisiin kohdistuvan tiedonhallinnan sääntelyn ulkopuolelle on merkittävältä osin rajattu esimerkiksi tuomioistuimet, ylimmät laillisuusvalvojat, Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki ja eduskunnan virastot. Voimassa olevan arkistolain säännökset koskevat osin lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviä elimiä, eikä lain soveltamisala täysin vastaa julkisuuslain ja tiedonhallintalain soveltamisalaa.

Ehdotetun arkistointilain mukainen sääntely koskee laajempaa julkisten toimijoiden piiriä kuin tiedonhallintalaki. Ehdotetun lain tavoitteena on myös sovittaa arkistointia koskeva lainsäädäntö tietosuojalainsäädännön kanssa ottaen huomioon yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevat poikkeukset ja tietosuoja-asetuksen antama kansallinen liikkumavara. Vastaavien säännösten sisällyttäminen tiedonhallintalakiin lisäisi lain säädösteknistä monimutkaisuutta, ja muiden kuin julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden ja asiakirjojen osalta tarvittaisiin erityissääntelyä.

Ehdotetun arkistointilain 13 §:n 3 momentin mukaan arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot voidaan siirtää kansalliseen arkistotietovarantoon tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa. Säännös mahdollistaisi tietoaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon tilanteessa, jossa alkuperäistä tarkoitusta varten määritetty säilytysaika on vielä meneillään mutta jossa arkistoitavaksi päätettyjen tai erikseen säädettyjen tietoaineistojen käyttötarpeet ovat ensisijaisesti tutkimukseen perustuvia. Ehdotetulla säännöksellä tiedonhallintalain sääntely sovitettaisiin yhteen ehdotetun arkistointilain kanssa tavalla, joka purkaisi säilytyksen ja arkistoinnin välisen vaihejaon. Mahdolliset voimassa olevaa tiedonhallintalain 21 §:n sääntelyä konkretisoivat suositukset lyhyemmistä säilytysajoista eivät toteuttaisi kustannustehokkuuden ja arkistoinnin vaikuttavuuden parantamisen tavoitteita yhtä hyvin.

Tavoite geneettisten tietojen arkistointitarkoituksessa tapahtuvan käsittelyn mahdollistamisesta tietosuojalain sääntelystä poiketen olisi mahdollista toteuttaa myös sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä. Tällöin olisi mahdollista säätää yleisen tietosuojalainsäädännön vaatimuksia täydentävistä erityisistä suojatoimista. Arkistointia yleislakina koskevassa säädöksessä voidaan kuitenkin paremmin huomioida arkistoinnin pitkän aikavälin tavoitteet ja niihin liittyvä varautuminen tulevaisuudessa ilmeneviin kokonaan uusin käyttötarkoituksiin sekä suojatoimien toteuttamisessa hyödynnettävän tekniikan kehitykseen.

Esityksen 2. lakiehdotukseen sisältyvät tiedonhallintalakiin ehdotettavat muutokset ovat teknisiä. Ehdotettu säilytyksen ja arkistoinnin vaihejaon purkaminen olisi mahdollista toteuttaa myös kumoamalla tiedonhallintalain 21 § kokonaan huomioiden lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 284/2018 vp) eduskuntakäsittelyssä annetuissa lausunnoissa mainitut seikat. Informatiivinen viittaus arkistointilainsäädäntöön sisältyisi jatkossakin lain 3 §:n 2 momenttiin. Tiedonhallintalain 21 §:n kumoaminen merkitsisi kuitenkin sitä, että säännöstä konkretisoineilla tiedonhallintalautakunnan suosituksilla (Suositus tietoaineistojen säilytysajasta ja toimenpiteistä säilytysajan päätyttyä, VM 2023:77) ei olisi enää perustaa lainsäädännössä. Tämä voisi olla omiaan aiheuttamaan epävarmuutta viranomaisten käytännön toiminnassa. Lisäksi lakiin ei sisältyisi voimassa olevan 21 §:n tai ehdotetun säännöksen mukaista sääntelyä arkistoinnin toteuttamisen ajankohdasta osana tiedonhallinnan elinkaarta.

Yksityisiä arkistoaaineistoja koskevien säännösten osalta vaihtoehtona olisi keskittää voimassa olevan arkistolain yksityisiä asiakirjoja ja arkistoja koskevia säännöksiä vastaava ajantasaistettu sääntely yhdeksi kokonaisuudeksi yksityisarkistojen valtionavustusta koskevien säännösten kanssa yksityisarkistolakityöryhmän muistiossa (OKM 2015:4) esitetyn mukaisesti. Ratkaisun toteuttaminen edellyttäisi yksityisten arkistojen valtionavusta annetun lain (1006/2006)

uudistuksen valmistelua kokonaisuutena, minkä vuoksi tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaista sisällyttää yksityisiä arkistoaineistoja koskevat säännökset tähän lakiehdotukseen.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Arkistolainsäädännön uudistamisessa on hyödynnetty Ruotsin, Norjan, Tanskan, Viron ja Alankomaiden voimassa olevaa arkistolainsäädäntöä ja käynnissä olevaa lainsäädäntötyötä analysoimalla erityisesti päätösvaltaa asiakirjojen ja tietojen pysyvästä säilyttämisestä, sähköisten ja analogisten asiakirjojen ja tietojen siirtämistä, arkistoitujen asiakirjojen käyttörajoituksia sekä tietosuojasääntelyn vaikutuksia arkistolakiin.

Lainsäädännöllinen kehys

Tarkasteltavien maiden arkistolainsäädäntö on 1990-luvulta Viroa lukuun ottamatta. Muissa maissa suunniteltujen kokonaisuudistusten valmistelu on edennyt pisimmälle Norjassa ja Alankomaissa.

Ruotsin arkistolaki on säädetty vuonna 1990 (Arkivlag, 1990:782) ja arkistoasetus vuonna 1991 (arkivförordningen, 1991:446). Ruotsissa käynnistettiin vuonna 2017 laaja selvitys arkistolain uudistamistarpeista. Selvitystyöhön (SOU 2019:58) sisältyvä ehdotus ei johtanut jatkovalmistelutoimenpiteisiin.

Norjan vuonna 1992 säädetty arkistolaki (Lov om arkiv, arkivlova LOV-1992-12-04-126) tuli voimaan vuoden 1999 alusta. Arkistolakia täydentää asetus yleisistä arkistoista (Forskrift om offentlege arkiv FOR-2017-12-15-2105). Lakiin on tehty pienempiä muutoksia, viimeksi vuonna 2022. Norjassa on vuonna 2025 toteutettu pitkään valmisteltu arkistolainsäädännön kokonaisuudistus, ja uusi arkistolaki (Lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova), LOV-2025-06-20-96) tulee voimaan 1.1.2026.

Tanskan nykyinen arkistolaki (arkivloven) on alun perin vuodelta 1992, jonka jälkeen siihen on tehty monia muutoksia. Viimeisin konsolidoitu versio arkistolaista on vuodelta 2016 (Bekendtgørelse af arkivloven nr 1201 af 28/09/2016), minkä jälkeen lakia on muutettu kaksi kertaa (LOV nr 503 af 23/05/2018 31 § ja LOV nr 1943 af 15/12/2020).

Alankomaiden arkistolaki (Archiefwet 28.4.1995) ja lain nojalla annettu arkistoasetus (Archiefbesluit 15.12.1995) ovat peräisin vuodelta 1995. Alankomaiden lakia muutettiin merkittävästi vuonna 2013, jolloin arkistohallintoa hajautettiin. Sen jälkeen lakia on päivitetty vuonna 2018. Alankomaissa on valmisteltu vuodesta 2019 lähtien arkistolain kokonaisuudistusta.

Viron arkistolaki (arhiiviseadus, RT I, 21.03.2011, 1) ja sen nojalla annettu arkistosääntö (arhiivieeskiri, RT I, 29.12.2011, 229) ovat vuodelta 2011. Lakia on muutettu viimeksi vuonna 2019.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa arkistolakia sovelletaan Suomen tavoin laajalti viranomaisiin ja oikeuslaitoksen toimintaan. Lisäksi julkista tehtävää hoitavat yritykset, instituutit ja yhdistykset ovat arkistolain sääntelyn piirissä. Tanskassa arkistolakia sovelletaan tunnistettujen kirkkokuntien arkistorekistereihin. Ruotsissa kirkko ja valtio erotettiin vuonna 2000, ja Ruotsin arkistolakia sovelletaan kirkkojärjestyksen nojalla Ruotsin kirkon ja sen seurakuntien toiminnassa muodostuviin yleisiin asiakirjoihin (Kyrkoordning för svenska kyrkan 55 kap. 1 §). Norjassa kirkko erotettiin valtiosta vuonna 2017. Arkistolain soveltaminen perustuu

kirkkojärjestykseen, jonka mukaan arkistolain julkisia arkistoja koskevia säännöksiä sovelletaan kirkon hallintoelinten toimintaan (Kirkeordning for Den norske kirke 42 §).

Viron arkistolakia sovelletaan Viron kansallisarkiston määrittämien julkista tehtävää hoitavien virastojen ja henkilöiden asiakirjahallinnon perusteisiin sekä kansallisarkiston ja paikallisten itsehallintoviranomaisten arkistotoiminnan perusteisiin. Vain nämä kansallisarkiston määrittämät toimijat tuottavat arkistoitavia asiakirjoja. Alankomaissa arkistolaki koskee viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia toimijoita.

Kansallisarkistojen tehtävänä on kaikissa tarkasteltavissa maissa varmistaa kulttuurihistorialliseksi ja todistusarvoltaan merkittäviksi määriteltyjen asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys sekä tutkimuksen edistäminen. Kaikki kansallisarkistot ohjaavat ja valvovat julkishallinnon viranomaisten arkistointia. Norminantovaltaa on Ruotsin, Norjan ja Tanskan kansallisarkistoilla.

Pysyvästi säilytettävistä (arkistoitavista) asiakirjoista päättäminen (arvonmäärittäminen ja seulonta)

Ruotsin, Norjan ja Tanskan arkistolait kieltävät asiakirjojen seulonnan ja hävittämisen, ellei kansallisarkisto ole siitä määrännyt tai päättänyt tai ellei siitä ole säädetty laissa. Norjassa määrätään asetustasolla, mitkä asiakirjat on säilytettävä ja asiakirjojen seulontaa ja hävittämistä koskevat säädökset ovat ensisijaisia muuhun lainsäädäntöön sisältyviin seulontaa koskeviin säännöksiin nähden. Viranomaiset laativat seulontasäännöt, jotka valtionarkistonhoitaja hyväksyy.

Ruotsin arkistolaki on yleislaki, jolloin erityislainsäädännössä olevat seulontasäännökset ovat ensisijaisia. Kansallisarkisto voi kuitenkin oma-aloitteisesti tai viranomaisen esityksestä määrätä asiakirjojen säilyttämisestä erityislainsäädännön säännöksistä poikkeavalla tavalla.

Norjan uuden arkistolain 12 §:n mukaan jälkipolvia varten eli pysyvästi säilytettävien asiakirjojen piiri määräytyy niiden kulttuurisen ja tieteellisen arvon sekä oikeudellisen ja hallinnon toimintaan liittyvän merkityksen perusteella. Täsmällisemmistä kriteereistä säädettäisiin asetustasolla.

Tanskan kansallisarkisto määrää pysyvästi säilytettävät asiakirjat viranomaisten esityksestä. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittely on viranomaisten vastuulla.

Alankomaissa kansallisarkisto ohjaa viranomaisten velvollisuutena olevaa asiakirjojen seulontaa koskevien valintalistojen (säilytysaikasuunnitelmien) laadintaa. Viranomaisen hallinnonalan ministeriö hyväksyy listojen perusteella pysyvästi ja määräajan säilytettävät asiakirjat sekä määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysajat.

Virossa ainoastaan kansallisarkiston arkistolain 7 §:n mukaisesti myöntämän arkistonmuodostajastatuksen omaavat toimijat tuottavat arkistoitavia asiakirjoja. Tämän statuksen voi myös menettää. Arkistolain arvonmäärittäystä koskevaa sääntelyä täsmentävät arkistosäännön yksityiskohtaisemmat säännökset arvonmäärittäksen tavoitteista ja kriteereistä.

Kansallisarkistoon siirtäminen

Tarkasteltavien maiden viranomaiset siirtävät pysyvästi säilytettävät asiakirjansa kansallisarkistoon. Siirtävä taho vastaa siirron kustannuksista. Siirtosäännöksiä sovelletaan välineneutraalisti. Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Alankomaiden kansallisarkistoilla on oikeus antaa siirtomääräyksiä.

Ruotsin kansallisarkisto ottaa pääsääntöisesti vastaan yli 20 vuotta vanhoja asiakirjoja. Sitä nuorempien asiakirjojen siirtämistä kansallisarkisto arvioi tapauskohtaisesti. Siirtävä toimija tekee siirtoesityksen siirrettävistä asiakirjoista, niiden määrästä ja formaatista. Kansallisarkisto perii siirtäjiltä maksun, joka kattaa kertaluonteiset vastaanottokustannukset ja säilytysmaksun. Ruotsin arkistolaki edellyttää lakkautetun viranomaisen arkiston siirtämistä kansallisarkistoon kolmen kuukauden kuluttua toiminnan päättymisestä.

Tanskassa analogisten asiakirjojen siirtosykli on 30 vuotta, mutta käytännössä kansallisarkistoon siirretään 20 vuotta vanhoja asiakirjoja. Sähköiset asiakirjat ja tiedot siirretään viiden vuoden välein ja tietojärjestelmät sellaisenaan. Viranomaisten on ilmoitettava kansallisarkistolle kaikista uusista tietojärjestelmistä, jotta kansallisarkisto voi arvioida järjestelmän siirrettävyyttä ja säilytettävyyttä laatimiaan kriteereitä vasten. Kansallisarkisto ottaa vastaan kuntien arkistoitavat digitaaliset ja analogiset asiakirjat, mikäli kunnalla ei ole omaa arkistoa. Toistaiseksi 35 kuntaa 98 kunnasta hyödyntää kansallisarkiston palveluita.

Norjassa analogiset asiakirjat siirretään 25–30 vuotta vanhoina, mutta digitaaliset asiakirjat tätä aiemmin. Kunnat ja maakunnat vastaavat itse pysyvästi säilytettävistä asiakirjoistaan, mutta hyödyntävät perustamiaan yhteisiä arkistopalveluita. Norjan uuden arkistolakiehdotuksen mukaan tavoitteena on arkistojen digitointi. Lakiehdotuksen sisältämän asetuksenantovaltuuden nojalla ministeriö voisi määrätä muodosta, jossa valtion viranomaiset tulee siirtää asiakirjansa kansallisarkistoon. Valtuuden nojalla viranomaisilta voitaisiin edellyttää paperiarkistojen digitointia.

Alankomaissa kansallisarkistoon siirretään 20 vuotta vanhemmat digitaaliset ja analogiset asiakirjat, mutta siirtomahdollisuus on myös tätä nuoremmille asiakirjoille. Kansallisarkisto tarjoaa digitaalisista vastaanotto- ja säilytyspalvelua valtion viranomaisten lisäksi myös maakunnille ja kunnille.

Virossa arkistoasiakirjat siirretään kansallisarkistoon viimeistään 10 vuoden kuluttua tallennusmuodosta riippumatta. Käytännössä analogiset asiakirjat siirretään vähintään viiden vuoden kuluttua ja digitaaliset asiakirjat tätä aiemmin.

Digitaalinen arkistointi edellyttää myös aineiston teknisestä säilymisestä ja tulevista migraatioista huolehtimista sekä hallitun pääsyn tarjoamista aineistoon. Pitkäaikainen säilyttäminen on toteutettu vertailumaissa eri tavoin. Viro, Tanska ja Alankomaat hyödyntävät maansa yhtenäistä tallennusinfrastruktuuria.

Asiakirjojen käyttörajoitukset arkistoissa

Ruotsissa kaikkia yleisiä asiakirjoja koskevasta julkisuusperiaatteesta säädetään painovapausasetuksessa (tryckfrihetsordning, 1949:105), joka on yksi Ruotsin perustuslaeista. Jokaisella on oikeus tutustua yleisiin asiakirjoihin. Täydentävä sääntely viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta on julkisuus- ja salassapitolaissa (offentlighets- och sekretesslag, 2009:400). Suurin osa arkistoasiakirjoista on kenen tahansa käytettävissä. Poikkeuksia ovat salassa pidettävät asiakirjat, joiden käyttöön tarvitaan käyttö lupa.

Norjan arkistolaissa ei säädetä asiakirjojen käyttöön antamisesta eikä käyttö rajoituksista. Keskeiset säännökset sisältyvät julkisuuslakiin (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), 2006-05-19-16) ja hallintolakiin (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 1967-02-10), joiden soveltamisala eroaa osin arkistolaista.

Tanskan arkistolain mukaan kuka tahansa voi hakea käyttö lupaa käyttö rajoitettuihin asiakirjoihin ja 20 vuotta vanhempia asiakirjoja voi käyttää suhteellisen vapaasti. Tanskan valtionarkistonhoitaja voi rajoittaa alle 100-vuotiaiden asiakirjojen käyttöä erityisistä syistä. Arkistolain perusteella käyttö lupiin voidaan asettaa erilaisia ehtoja.

Virossa julkisten tietojen saatavuutta koskevan lain tavoitteet ovat hyvin samankaltaiset kuin Suomen julkisuuslaissa. Viron kansallisarkiston aineistot ovat pääsääntöisesti avoimia. Avoimuutta voivat rajoittaa EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tietosuoja laki, julkisten tietojen saatavuutta koskeva laki tai laki valtiosalaisuuksista ja ulkomaisten maiden turvaluokitelluista tiedoista.

Alankomaiden laki hallinnon avoimuudesta koskee viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin sovelletaan arkistolaissa säädettyjä käyttö rajoituksia, mutta lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus. Hallinnon avoimuudesta annettu laki sisältää yksitoista perustetta rajoittaa julkisuutta, kun taas arkistolaissa on vain kolme rajoitusperustetta. Viranomainen voi asiakirjojen siirtovaiheessa arkistoon rajata asiakirjojen käyttöä, mutta rajoitusten tulee olla perusteltuja ja niistä pitää neuvotella vastaanottavan arkiston kanssa.

Tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalainsäädännön vaikutukset arkistolakiin

Ruotsissa EU:n tietosuoja-asetusta ja sitä täydentäviä säännöksiä sisältävää tietosuojalakia (Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 2018:218) ei sovelleta siltä osin kuin ne ovat painovapausasetuksen ja sananvapautta koskevan perustuslain (yttrandefrihetsgrundlagen, 1991:1496) vastaisia. Kansallista tietosuojalakia edeltäneessä, 12.5.2017 luovutetussa tietosuojaselvityksessä arvioitiin voimassa olevan arkistolainsäädännön yhteensopivuutta henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita koskevan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan kanssa. Selvityksen mukaan viranomaisten ja muiden arkistolain sääntelyn piiriin kuuluvien organien osalta arkistolain velvoitteet ovat peruste henkilötietojen käsittelylle yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Arkistolaissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen ei merkitse alkuperäisten tarkoitusten kanssa yhteensopimatonta henkilötietojen käsittelyä (Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Betänkande av Dataskyddsutredningen. SOU 2017:39, s. 215–216). Kansallista tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksessä perustelut vastaavat arkistointia koskevilta osin tietosuojaselvitysmietintöä (Regeringens proposition 2017/18:105, s. 111).

Ruotsin tietosuojaselvitysmietinnössä esitetyn tulkinnan mukaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännös käyttötarkoituksen rajoittamisesta (josta käytetään

asetustekstistä poikkeavaa finalitetsprincipen-nimitystä) ei sinänsä rajoita ainoastaan arkistointitarkoituksessa säilytettyjen henkilötietojen myöhempää käsittelyä viranomaisen ydintoiminnassa, vaan ratkaisevaa on yhteensopivuus:

”Finalitetsprincipen utgör således inte i sig något hinder mot att en uppgift som har bevarats hos den personuppgiftsansvarige enbart för arkivändamål återförs till kärnverksamheten för vidarebehandling, förutsatt att den nya behandlingen är förenlig med det ursprungliga insamlingsändamålet. I en sådan situation behöver den personuppgiftsansvarige varken samla in uppgiften på nytt eller inhämta den registrerades samtycke till behandlingen. Den nya behandlingen kräver enligt dataskyddsförordningen inte heller någon annan rättslig grund än den med stöd av vilken den ursprungliga insamlingen medgavs (skäl 50).” (SOU 2017:39, s. 225)

Edellä esitetty tulkinta poikkeaa Suomen tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvästä lausumasta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely sisältäisi ajatuksen henkilötietojen elinkaaresta, jossa henkilörekisterille ja henkilötietojen käsittelylle on määriteltävä alku ja loppu ja jossa arkistointi on yksi elinkaaren loppupuolen vaihtoehtoisista toimenpiteistä (HE 9/2018 vp, s. 83).

Tietosuoja-asetusta täydentävä tietosuojalaki on toissijainen suhteessa toiseen lakiin tai asetukseen, mikä sallii esimerkiksi poikkeavaa sääntelyä rekisterilainsäädännössä. Ruotsissa on asetuksella (Förordning (2018:197)) lisätty arkistoasetukseen EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyviä säännöksiä. Lisäykset koskevat arkistoviranomaisten valtuuksia päättää tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan mukaisista poikkeuksista.

Euroopan talousalueeseen kuuluvassa Norjassa sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Uutta arkistolakia koskevaan esitykseen sisältyy laaja henkilötietojen suojaa ja arkistoja koskeva jakso. Lain 2 §:n a-kohdan määritelmäsäännöksen mukaisesti arkisto (arkiv) käsittää sekä määrääjän säilytettävät että jälkipolvia varten säilytettävät asiakirjat ja vastaavat tiedot (dokumentasjon som skal takast vare på i eit avgrensa tidsrom eller for ettertida). Laissa ei ole erotettu arkistointia erilliseksi tiedonhallinnan vaiheeksi.

Uusi arkistolaki ei sisällä sääntelyä tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista suojatoimista. Arkistojen monimuotoisuus huomioon ottaen erityistä sääntelyä arkistolaissa ei pidetä esityksessä tarkoituksenmukaisena. Erityissääntely ei voisi myöskään olla merkittävästi täsmällisempää kuin tietosuoja-asetuksessa.

Med tanke på kor mangfaldige arkiva er, blir det ikkje rekna som særleg tenleg med regulering i arkivlova. Ei lovføresegn vil uansett ikkje kunne bli særleg meir presis enn kva forordninga er. (Prop. 52 L 2024–2025, Lov om dokumentation og arkiv (arkivlova), s. 23)

Esityksen perusteluissa korostetaan, että yksittäisen henkilön oikeuksien suojelu on erityisen tärkeää vain arkiston elinkaareen nähden rajoitetun ajanjakson ajan. Siksi on syytä välttää peruuttamattomia toimenpiteitä, kuten arkistolainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen kannalta arvokkaan dokumentaation poistamista ja anonymisointia.

Det er berre i ein avgrensa periode av levetida til arkiva at vernet av det einskilde individet er spesielt viktig. ---Derfor er det grunn til å unngå irreversible tiltak, det vil seie sletting og anonymisering av dokumentasjon som har verdi for realiseringa av formåla med arkivlovgevinga. (Prop. 52 L 2024-2025, s. 24).

Tanskassa EU:n tietosuoja-asetuksen kansallista soveltamista käsitellään tietosuojalaissa (Lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), nr 502 af 23/05/2018), jossa ei ole poikkeavia tai tarkentavia säännöksiä suhteessa arkistolakiin. Lakia ja yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta, jos se olisi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan kanssa, eli sananvapautta ja tiedonvälitystä koskevien oikeuksien kanssa. Arkistolakiin on tehty tietosuojalainsäädäntöön kytkeytyviä muutoksia 2018 (lov nr 503 af 23/05/2018) ja 2020 (lov nr 1943 af 15/12/2020).

Viron tietosuojalaissa (Isikuandmete kaitse seadus, RT I, 04.01.2019, 11) säädetään henkilötietojen käsittelyn erityisistä perusteluista. Lain 6 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen sekä virallisen tilastoinnin tarpeisiin. Pykälän (4) kohdan mukaan, jos tieteellinen ja historiallinen tutkimus perustuu erityisiin henkilötietoryhmiin, asianomaisen alueen eettisen toimikunnan on varmistettava kyseisessä pykälässä säädettyjen ehtojen noudattaminen. Kansallisarkistolla on kansallisarkistossa säilytettävien henkilötietojen osalta eettisen toimikunnan oikeudet. Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevista poikkeuksista säädetään lain 7 §:ssä tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan sääntelyä täsmentäen. Lisäksi kun arkistointi on suoritettu yleisen edun mukaisin perustein, rekisteröidyn oikeuksia voidaan rajoittaa, jotta ei vaarannettaisi asiakirjojen kuntoa, aitoutta, luotettavuutta, eheyttä ja käytettävyyttä. Muutoin tietosuoja-asetusta sovelletaan arkistoissa oleviin asiakirjoihin sellaisenaan.

Alankomaissa on säädetty EU-tietosuoja-asetusta täsmentävä ja täydentävä täytäntöönpanolaki (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming). Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevista poikkeuksista säädetään lain 45 §:ssä. Kansallisarkisto on yhteistyössä eri toimijoiden kanssa antanut laajan ohjeen arkistolain ja tietosuoja-asetuksen soveltamisesta.

6 Lausuntopalaute

Ensimmäinen lausuntokierros 4.4.–16.5.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö järjesti arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun muuttamista koskevista lakiehdotuksista lausuntokierroksen 4.4.–16.5.2022. Lakiluonnos perusteluineen oli lausuttavana lausuntopalvelu.fi -portaalissa. Lausuntoja annettiin yhteensä 125. Lausuntoja antoivat pääasiassa ministeriöt, valtionhallinnon toimijat sekä kunnat, mutta myös järjestöt, yksityishenkilöt ja yksityistä arkistotoimintaa harjoittavat tahot. Erityisesti oikeusministeriön lausunnon perusteella valmistelussa on päädytty kokonaan uutta arkistointilakia koskevan ehdotuksen valmisteluun. Kansallisarkistosta annettavan lain valmistelu tapahtuu sivistyshallintohankkeen yhteydessä.

Ehdotettavan lain keskeinen sisältö vastaa pääosin vuoden 2022 lausuntokierroksella ollutta ehdotusta, mutta säädöstekninen rakenne on kokonaan toinen.

Lausuttavana olleen arkistolain muuttamista koskeneen lakiehdotuksen 2 a §:n määritelmiin kiinnitettiin huomiota suurimmassa osassa lausuntoja. Arkistotoimen käsitteen laajuutta ja suhdetta muuhun tiedonhallintaan ja arkistointiin pidettiin osin epäselvänä ja ilmaisua vanhahtavana. Erityisesti oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota asiakirjan käsitteeseen ja sen vaikutukseen lain soveltamisalan määrittymiseen ja suhteeseen esimerkiksi

julkisuuslakiin. Lakiehdotuksessa käytetty tietovarannon käsite on uudessa lakiehdotuksessa korvattu tietoaineiston käsitteellä tiedonhallintalautakunnan esittämien huomioiden perusteella.

Voimassa olevan arkistolain soveltamisalaa määrittelevän arkistonmuodostaja-käsitteen korvaaminen arkistotoimijalla koettiin lausunnoissa osin hyväksi uudistukseksi, mutta yhteyttä muihin organisatorisiin käsitteisiin, kuten tiedonhallintayksikkö ja viranomainen, toivottiin selkiytettävän. Ehdotetun arkistointilain viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointia koskevat säännökset kytkeytyvät julkisuuslain viranomaisen määritelmään. Myös asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan määritelmät perustuvat lähtökohtaisesti julkisuuslain säännöksiin. Erillisestä arkistotoimija-termistä luopumisen vuoksi lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin säädetään erikseen.

Asiakirjan käsite on kytköksissä myös vuonna 2022 lausuttavana olleen ehdotuksen 6 §:ään. Oikeusministeriö piti tärkeänä, ettei arkistoitavien asiakirjojen määräytyminen suhteessa julkisuuslain 5 §:n 4 momenttiin kaventaisi julkisuuslain soveltamisalaa. Lausuntojen perusteella sääntelyä on selkeytetty.

Apulaistietosuojavaltuutetun lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen täsmentää jatkovalmistelussa arkistoinnin merkitystä yleisesti henkilötietojen käsittelylle, arkistointitarkoituksessa tapahtuvaa käsittelyä koskevia asianmukaisia suojatoimia sekä rekisterinpitäjän roolia. Lakiehdotusta muokattiin jatkovalmistelussa merkittävästi tietosuojavaltuutetun lausunnon pohjalta.

Ehdotettavaan lakiin esitetään määräyksenantovaltuuksia, jotka koskevat arkistoinnin teknisiä toteuttamistapoja ja arkistoinnissa käytettäviä tiedostomuotoja. Ensimmäisellä lausuntokierroksella esitettiin useita kommentteja määräyksenantovaltuuksien tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Erityisesti oikeusministeriö katsoi, että jokainen määräyksenantovaltuus tulisi sijoittaa asiaa koskevan perussäännöksen yhteyteen. Määräyksenantovaltuuksia on tarkennettu.

Useat tahot kiinnittivät lausunnoissaan huomiota arkistoinnin suunnitteluvelvoitteeseen ja toivoivat, että suunnitelmalla olisi selkeä nimi. Lausunnoissa pohdittiin myös arkistointia koskevan suunnittelun yhteyttä tiedonhallintamalliin. Esimerkiksi Valtiokonttori korosti suunnitelmien yhteyttä arvonnäilytyksen tietoperustaan. Ehdotettavassa laissa edellytetään edelleen arkistoinnin suunnittelua, mutta suunnittelu kytketään selkeämmin osaksi tiedonhallintamallia. Tiedonhallintalautakunta kannatti arkistoinnin tehtävien määrittelyä, mutta piti säännöstä epätäsmällisenä.

Tiedonhallintalautakunnan lausunnossa tähdennettiin arkistoinnin tehtävien kohdentamista. Vuoden 2022 lakiehdotuksessa yhtenäisesti säännellyn arkistotoimen tehtäväkokonaisuuden osatekijöistä säädetään uudessa lakiehdotuksessa erillisissä säännöksissä. Kyse on arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen elinkaaren eri vaiheisiin kohdentuvista tehtävistä.

Arvonnäilytykseen ja arkistoitavien asiakirjojen määräytymiseen kiinnitettiin huomiota monissa lausunnoissa. Lausunnoissa pidettiin arvonnäilytykskriteerien nostamista lain tasolle hyvänä ja tärkeänä ratkaisuna, mutta esimerkiksi Tiedonhallintalautakunta näki kriteereissä edelleen tarkennustarpeita. Ulosottolaitos ja Mikkelin kaupunki katsoivat lausunnossaan, että arvonnäilytyksen perusteista tulisi säätää tarkemmin säädöstekstin tasolla. Ulosottolaitoksen lausunnon mukaan tutkimuksellisten näkökulmien huomioon ottaminen jäisi arvonnäilytyksessä esitöiden varaan. Ehdotetussa arkistointilaissa arvonnäilytyksen perusteita koskevaa säännöstä on laajennettu ja täsmennetty lausuntopalautteen perusteella. Mikkelin kaupungin mukaan esitysluonnos jätti epäselväksi, jäisivätkö ennen lakimuutosta annetut

Kansallisarkiston määräykset edelleen voimaan, koska esitykseen ei sisällynyt arkistolain 23 §:ää vastaavaa siirtymäsäännöstä. Ehdotettu arkistointilaki sisältäisi tällaisen siirtymäsäännöksen.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon perusteella ehdotettuun arkistointilakiin on sisällytetty säännös, jonka mukaan henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja tietoaaineistojen osalta arvonnäärityksessä on arvioitava arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyviä riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta.

Tietosuojavaltuutettu ja oikeusministeriö lausuiivat seulontapäätöksen hakumenettelystä, josta olisi säädetty arkistolain muutettavaksi ehdotetun 8 §:n 3 momentissa. Oikeusministeriö katsoi olevan epäselvää, missä määrin menettelyssä poiketaan hallintolain säännöksistä tai missä määrin ne soveltuvat menettelyyn. Tietosuojavaltuutetun lausunnossa ja muissakin lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi selvittää asiakirjoja koskevan päätöksenteon suhdetta rekisterinpitäjän päätöksentekoon henkilötiedoista.

Esimerkiksi Kuntaliitto ja Kansallisarkisto näkivät lausunnoissaan tarpeelliseksi sen, että Kansallisarkistolla on jatkossakin mahdollisuus päättää yhdellä päätöksellä useamman toimijan hallinnoimista asiakirjoista, jolloin kunkin toimijan ei tarvitse hakea samankaltaisille asiakirjoille erillistä päätöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti säännöstä, jonka mukaan sama Kansallisarkiston seulontapäätös annettaisiin tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Aluehallintovirastot pitivät epäselvänä, mitä tarkoitetaan tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalla toimijalla, jolle päätös voidaan toimittaa. Päätöksentekoa ja prosessia on pyritty selkeyttämään säädöstekstin ja perustelujen tasolla. Ehdotettuun arkistointilakiin sisältyisi myös erillinen säännös useampaa viranomaista koskevasta yleisestä arkistointipäätöksestä.

Yleisesti lausunnoissa katsottiin, että asiakirjojen Kansallisarkistoon siirtämistä koskevan velvoitteen selkeyttäminen ja siirtomahdollisuuden laajentaminen on kannatettava uudistus. Rajavartiolaitos yhtyi lausunnossaan sisäministeriön lausuntoon (VN/11843/2022) turvallisuusluokiteltavasta aineistosta. Rajavartiolaitos piti tärkeänä, että muutettavaksi ehdotettuun 14 §:ään oli jätetty poikkeus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen siirrosta ja sähköisestä säilyttämisestä. Rajavartiolaitos kuitenkin toivoi, että myös turvallisuusluokiteltavan tiedon arkistointi, tulevaisuudessa myös sähköisenä, tapahtuu keskitetysti Kansallisarkistossa ja sen ohjauksessa. Ehdotuksessa on edelleen poikkeusmahdollisuus turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelystä.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan mahdollistava sääntely on kannatettavaa, koska sähköinen arkistointi tuo aikanaan kustannussäästöjä, kun aineistoja ei tarvitse arkistoida Metsähallituksen arkistojärjestelmässä, vaan käytössä olisi kansallinen säilytys- ja arkistointipalvelu. Tämä on parannus nykytilaan verrattuna, koska voimassa olevan arkistolain mukaan Metsähallitus ei ole velvollinen siirtämään asiakirjoja Kansallisarkistoon. Myös Museoviraston mielestä koko julkishallinnon keskitettyyn arkistointitratkaisuun tähtääminen on kannatettava tavoite. Lausuntojen perusteella sääntelyä kohdennettiin entistä enemmän viranomaisiin ja ehdotuksen tavoitteena on, että asiakirjoja ja tietoja siirretään mahdollisimman laajasti kansalliseen arkistotietovarantoon.

Apulaistietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota tarpeeseen selvittää henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitäjyyden roolia tilanteessa, jossa viranomaiset siirtävät arkistoitavat asiakirjansa Kansallisarkistolle. Ehdotettavassa laissa säädetään Kansallisarkiston tehtävästä kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjänä.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä oli useassa eri kohdassa, mikä voi tehdä muutoksenhaun sääntelykokonaisuudesta helposti sekavan. Viittaus oikaisuvaatimusmenettelyyn tulee kaikissa kohdissa muotoilla vakiintuneella tavalla. Oikeusministeriön palaute on otettu huomioon uuden lakiehdotuksen valmistelussa.

Lausuntokierros 28.1.–11.3.2025

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt esitysluonnoksesta lausuntoja lausuntopalvelu.fi-palvelussa 28.1.-11.3.2025. Lausuntoja saatiin yhteensä 135, minkä lisäksi 9 tahoa ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa.

Lausuntopalautteesta on laadittu lausuntoyhteenveto. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat saatavilla osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM057:00/2021>.

Yleisesti ottaen lausunnoissa pidettiin ehdotusta kannatettavana. Vuoden 1994 arkistolain kumoavan uuden lain säätämistä pidettiin yleisesti tarpeellisena vanhan lain teknisen vanhentumisen vuoksi. Uuden lakiehdotuksen katsottiin myös selkeyttävän arkistointia koskevaa sääntelyä osana laajempaa lainsäädäntökehikkoa. Joissakin lausunnoissa pidettiin kuitenkin periaatteessa toivottavana, että arkistointia koskeva sääntely sisällytettäisiin tiedonhallintalain sääntelyn kanssa samaan lakiin. Esitysluonnoksen yleisperustelujen laaja arkistointia ja tietosuojaa koskeva jakso sai myönteistä palautetta. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota julkisuuslain ja arkistolainsäädännön väliseen kytkentään ja korostettiin, ettei julkisuuslain säännöksen vallitsevan oikeustilan mukainen tulkinnanvaraisuus saa lakiehdotuksen takia lisääntyä. Esityksen säännöskohtaisia ja säätämisjärjestysperusteluja on täydennetty jatkovalmistelussa.

Osassa lausunnoista pidettiin viranomaisen ehdotuksen mukaisia asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointiin liittyviä velvoitteita uusina. Toisaalta useat lausunnonantajat katsovat ehdotuksen kuitenkin rakentuvan olennaiselta osin voimassa olevan arkistolain sääntelyn perustalle. Keskenään samanlaisessa asemassa olevien viranomaisten ja viranomaisiin rinnastettavien toimijoiden (kunnat, hyvinvointialueet, korkeakoulut) erilaisten lausuntojen perusteella voidaan todeta palautteen heijastavan voimassa olevan arkistolain yleisluontoisen sääntelyn ja vakiintuneen soveltamiskäytännön vaihtelevaa tuntemusta. Kokonaisuutena arvioiden tämä korostaa arkistolainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeellisuutta. Toisaalta lakiehdotuksen viranomaisen velvoitteisiin liittyviä muotoiluja on jatkovalmistelussa täsmennetty palautteen perusteella.

Ehdotukseen sisältyvään uuteen mahdollistavaan säännökseen muiden kuin valtion viranomaisten arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon suhtauduttiin lausunnoissa myönteisesti. Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten osalta ehdotuksen mahdollistamaa säästöpotentiaalia koskevia arviointeja pidettiin kuitenkin yleisesti liian optimistisinä. Kulttuuriperintöaineistojen pitkäaikaissäilytyksen datamäärän ja kustannusten kasvua koskevia arvioita kommentoitiin lausunnoissa laajemmin kuin vuoden 2022 lausuntokierroksella, ja arvioita pidettiin alimitoitettuina. Vaikutusarviointeja koskevaa lukua on jatkovalmistelussa muokattu lausuntopalautteen perusteella.

Lakiehdotukseen sisältyvä, geneettisten tietojen arkistointitarkoituksessa tapahtuvan käsittelyn mahdollistava kansallisesta tietosuojalajista poikkeava säännös sai monissa lausunnoissa kannatusta. Ehdotuksesta esitettiin toisaalta hyvin kriittisiä huomioita, jotka koskivat sääntelyratkaisun tarpeellisuutta ja hyväksyttävyyttä ja erityisesti sen säädösteknisen asun ja

perustelujen puutteita. Jatkovalmistelussa on täydennetty lakiehdotuksen säännöksiä ja perusteluja lausuntopalauteen perusteella.

Arkistointilaki (1. lakiehdotus)

Monissa lausunnoissa kritisoitiin lakiehdotuksen säädösteknisiä ratkaisuja ja pidettiin 1 ja 2 luvun soveltamisalaa koskevien säännösten selkeyttämistä toivottavana. Useat lausunnonantajat ehdottivat sovellettavien määritelmien kokoamista yhteen luetteloon. Myös arkistoinnin määritelmän puuttumista lakiehdotuksessa pidettiin useissa lausunnoissa puutteena.

Lausuntopalauteen johdosta 2 lukuun sisältyneitä säännöksiä on jatkovalmistelussa siirretty 1 lukuun ja järjestetty osin uudelleen. Lakiehdotukseen on lisätty kokonaan uusi pykälä (2 §) arkistoinnista lain sääntelyn tarkoituksen ja kohteen selkeyttämiseksi. Keskeisten, useissa pykälissä käytettävien termien määritelmiä on lausuntopalauteen perusteella koottu 3 §:n luetteloon, ja kansallisesta arkistotietovarannosta säädettäisiin määritelmäsäännöksen sijaan erillisessä pykälässä (6 §).

Monet lausunnonantajat katsoivat, että lakiehdotuksen velvoitteet tulisi kohdistaa julkisuuslain määritelmän mukaisten viranomaisten sijasta ainakin osittain tiedonhallintalain mukaiselle tiedonhallintayksikölle. Erityisesti kunnallisten viranomaisten osalta kritisoitiin sitä, että lakiehdotukseen ei sisältynyt voimassa olevan arkistolain 9 §:n mukaista säännöstä arkistotoimen järjestämisestä. Nykyistä lakia joustavampaa kuntia koskevaa sääntelyä pidettiin toisaalta sinänsä kannatettavana.

Lakiehdotuksen organisatorista soveltamisalaa määrittävään 4 §:n säännökseen on jatkovalmistelussa lisätty erillinen momentti hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten ehdotetun lain mukaisten velvoitteiden kohdistamisesta osittain koko organisaatiolle tiedonhallintayksikkönä.

Lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiä viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista on muokattu lausuntopalauteen perusteella. Viranomaisen arkistoinnin suunnittelua koskevia ja arvonnäilytykseen liittyviä säännöksiä on muokattu viranomaisten ja Kansallisarkiston tehtävien selkeyttämiseksi.

Lakiehdotuksen 11 §:n otsikkoa ja sisältöä on muutettu. Pykälässä säädettäisiin arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevista tiedonhallinnan toimenpiteistä. Laissa ei käytettäisi muotoilua arkiston ylläpito, jotta arkisto-termin käyttö ei lisäisi julkisuuslain arkistolainsäädäntöön viittaavien säännösten tulkinnanvaraisuutta. Lakiehdotuksen 11 §:ään on myös lisätty tietosuojaa koskevia säännöksiä.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin säännöksen sanamuodon mukaan pykälässä tarkoitettuja valtion viranomaisia olisivat olleet julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut viranomaiset. Muotoilun mukaan valtion liikelaitokset sisältyisivät voimassa olevasta sääntelystä poiketen siirtovelvollisten viranomaisten piiriin, vaikka säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentin sääntely vastaisi soveltamisalaltaan voimassa olevan arkistolain 14 §:n sääntelyä. Lausuntokierroksen aikana havaittu epä johdonmukainen muotoilu on jatkovalmistelussa korjattu vastaamaan perusteluissa esitettyä tarkoitusta, eivätkä valtion liikelaitokset kuuluisi 13 §:n 1 momentissa tarkoitettujen valtion viranomaisten piiriin.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momenttiin on lisäyksenä 1 momentin 2. virke, jotta sääntely vastaisi 13 §:n muotoilua.

Lakiehdotuksen 3 luvun säännöksiin on jatkovalmistelussa tehty teknisiä muutoksia, jotka liittyvät määritelmäsäännösten kokoamiseen 3 §:ään.

Lakiehdotuksen 4 luvun kansallista arkistotietovarantoa koskevia säännöksiä on lausuntopalautteen perusteella muokattu jatkovalmistelussa. Tietoturvallista käyttöympäristöä koskevaa 19 §:n 3 momenttia on muokattu lausuntopalautteen perusteella siten, että Kansallisarkisto voisi hyödyntää myös toisen viranomaisen ylläpitämää tietoturvallista käyttöympäristöä.

Teknisten muutosten ohella kyse tietosuojaroolien selkeyttämisestä. Lakiehdotuksen katseluyhteyden avaamista koskevaa 20 §:n säännöstä on myös muokattu. Koska mahdollistavalla säännöksellä ei luotaisi kenellekään muusta lainsäädännöstä poikkeavaa uutta tiedonsaantioikeutta, Kansallisarkiston harkintavaltaa ei ole tarkoituksenmukaista sitoa yksityiskohtaisella lain tasoisella sääntelyllä ottaen huomioon tieteen vapaus ja arkistoitujen aineistojen tulevaisuudessa mahdollisesti ilmenevät käyttötarpeet.

Lakiehdotuksen 25 §:n voimaantulosäännöksen 3 momentti on muotoiltu uudelleen ottaen huomioon lausuntopalautteessa esiin noussut tarve pitää voimassa ennen vuoden 1994 arkistolain voimaantuloa annetut määräykset ja päätökset.

Jatkovalmistelussa on lisäksi tehty muutoksia säännösten kieliasuun.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (2. lakiehdotus)

Monet lausunnonantajat kiinnittivät esitysluonnoksen 2. lakiehdotukseen kriittistä huomiota myös yleisperusteluissa toteuttamisvaihtoehtona esitettyyn tiedonhallintalain 21 §:n kumoamiseen. Lausunnoissa pidettiin hyvänä, ettei tällaista muutosta esitetty.

Tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan säännöksen osalta monissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että säännöksen muotoilun tulisi vastata täsmällisemmin ehdotetun arkistointilain sääntelyä. Tiedonhallintalain 10 §:n 2 momentin osalta lausunnoissa esitettiin teknisluonteisia muutosehdotuksia. Kyseisiä 2. lakiehdotuksen säännöksiä on jatkovalmistelussa muokattu lausuntopalautteen perusteella.

Tiedonhallintalain 21 §:n 2 momenttiin ehdotettua muutosta, jolla säännöksestä olisi poistettu tietoaaineistoon arkistointia tai tuhoamista koskeva aikamääre ”viipymättä”, suhtauduttiin lausunnoissa yleisesti kriittisesti tietoturvallisuuden takaamiseen liittyvin perustein. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin myös 21 §:n 1 momenttiin liittyvä muutostarve. Koska arkistointilaki ei sisältäisi voimassa olevan arkistolain 8 §:n 2 momentin säännöstä säilytysaikojen määrittämisestä, lausunnoissa esitettiin tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin tehtävän osoittamista viranomaiselle tai tiedonhallintayksikölle.

Lausuntopalautteen johdosta jatkovalmistelussa on päädytty esittämään koko tiedonhallintalain 21 §:n muuttamista siten, että 1 momentin tehtävä olisi kohdistettu viranomaiselle.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Arkistointilaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että laissa säädetään viranomaisten kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista. Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnin merkitystä selkeyttää ehdotetun lain 2 §:n säännös arkistoinnista.

Tietosuoja-lain 4 §:n 4 kohdassa säädetään henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittelystä arkistointitarkoituksessa. Säännös täsmentää tietosuoja-asetuksen sääntelyä Suomen tutkimusjärjestelmän ja oikeusjärjestelmän olosuhteissa, joissa kaikkien merkittävien arkistointitoimijoiden asemasta ei ole lainsäädäntöä, eikä se suoranaisesti koske viranomaisten asiakirjojen arkistointia. Esitöiden mukaan arkistointitarkoituksessa tapahtuva käsittely kattaa säilyttämisen ohella ainakin aineistojen järjestämistä, metatietojen määrittelemistä ja tietojen yhdistelyä (HE 9/2018 vp, s. 82). Kulttuuriperintöaineistojen kirjo on laaja. Ne voivat sisältää ihmisten toiminnassa kertyvien, toiminnan historiasta ja merkityksestä kertovien aineistojen lisäksi muun muassa tietoa luonnonperinnöstä ja taiteesta. Kulttuuriperintöaineisto voi olla esimerkiksi asiakirjoja, esineitä, painotuotteita, taideteoksia, luonnontieteellisiä aineistoja, kuvia ja audiovisuaalisia aineistoja sekä dokumenttiaineistoja ja kyselyaineistoja (HE 9/2018 vp, s. 83). Esitöiden perusteella myös viranomaisen asiakirjat ja tietoaaineistot, joiden arkistoinnista säädetään erikseen lailla, kuuluvat kulttuuriperintöaineiston piiriin (HE 9/2018 vp, s. 82).

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin säädettäisiin 5 §:ssä. Ehdotettavan säännöksen mukainen soveltamisala vastaa voimassa olevan arkistolain 1 luvun mukaista soveltamisalaa, joka kattaa julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten ohella osittain myös lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävät elimet. Ehdotetussa laissa luovuttaisiin erillisestä arkistonmuodostaja-termistä, minkä vuoksi viranomaisia koskevaa soveltamisalasäännöstä on täydennettävä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan lain 3 luvussa säädettäisiin Kansallisarkiston tehtävistä kulttuuriperinnön kannalta merkittävien yksityisten asiakirjojen säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi. Pääasiallisesti vastaavat säännökset sisältyvät voimassa olevan arkistolain 5 lukuun, eikä lakiehdotuksella ole tarkoitus muuttaa Kansallisarkiston asemaa suhteessa muihin yksityisiin arkistoaaineistojen säilyttäviin toimijoihin.

2 §. Arkistointi. Pykälässä säädettäisiin arkistoinnista. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on selkeyttää ehdotetun arkistointilain sääntelyn kohdetta ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Kyse ei olisi luonteeltaan tyhjentävästä määritelmäsäännöksestä. Säännöksen mukaan arkistointi käsittäisi asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen sekä turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen ja saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet.

Asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittäminen liittyisi ehdotettavan lain sääntelyssä kulttuuriperintöön ja se perustuisi tutkimuksellisiin tarpeisiin. Säännös kytkeytyy osaltaan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä. Arkistoinnin perustuessa

muuhun lainsäädäntöön kyse ei välttämättä ole tutkimuksellisiin tarpeisiin perustuvasta arkistollisen arvon määrittämisestä tutkimus-käsitteen laajimmassakaan merkityksessä.

Säännöksen mukaan arkistointi käsittäisi arkistollisesti arvokkaiden asiakirjojen ja tietoaineistojen säilyttämisen tuleville sukupolville. Ehdotettu muotoilu korostaisi arkistointia koskevan lainsäädännön pitkää aikajännettä. Vastaavantyyppinen määre sisältyy museolain (314/2019) 1 §:n 2 kohdan säännökseen kulttuuri- ja luonnonperinnön sekä taiteen säilymisestä tuleville sukupolville. Säännös vastaisi asiallisesti voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momentin mukaista asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvää säilyttämistä.

Muussa lainsäädännössä termejä arkistointi ja pysyvä säilyttäminen käytetään eri merkityksissä, minkä vuoksi laissa ei säädettäisi pysyvästä säilyttämisestä arkistoinnin synonyyminä. Termien täsmällistä merkitystä tulee arvioida tapauskohtaisesti erikseen. Toisaalta esimerkiksi oikeudenhoitoon liittyvien asiakirjojen ja tietoaineistojen säilyttäminen pysyvästi voimassa olevan arkistolain mukaisessa merkityksessä ei ole ristiriidassa yleisen tietosuojasetuksen sääntelyn kanssa.

Asiakirjojen ja tietoaineistojen turvallista säilyttämistä, saatavuutta ja käytettävyyttä turvaavia toimenpiteitä ovat esimerkiksi asiakirjojen ja tietoaineistojen järjestäminen, luokittelu ja kuvailu sekä tietojen antaminen. Arkistoinnin tarkoitusten toteuttaminen edellyttää arkistoinnin suunnittelua koko asiakirjojen ja tietoaineistojen elinkaaren ajan.

3 §. Määritelmät. Pykälä sisältäisi määritelmäsäännökset, joissa määriteltäisiin ehdotetun lain keskeiset, useissa ehdotetuissa säännöksissä käytettävät termit.

Ehdotetun pykälän *1 kohdassa* säädettäisiin asiakirjan määritelmästä. Säännöksen mukaan asiakirjalla tarkoitettaisiin laissa julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa. Määritelmäsäännös on tarpeen yksityisiä arkistoaaineistoja koskevan määritelmäsäännöksen vuoksi.

Julkisuuslain 5 §:n 1 § momentin mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Julkisuuslain määritelmä ei ole identtinen voimassa olevan arkistolain 6 §:n 2 momentin määritelmän kanssa, mutta käytännössä ne vastaavat toisiaan.

Ehdotetussa 2 kohdassa säädettäisiin viranomaisen asiakirjan määritelmästä. Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitettaisiin julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa. Ehdotettu sääntely vastaa pääasiallisesti nykyistä oikeustilaa, mutta julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolisten ylimpien valtioelinten osalta säännöstä täydentäisi ehdotetun 5 §:n 4 momentin säännös lain 2 luvun viranomaisen asiakirjaa koskevien säännösten soveltamisesta.

Ehdotetussa 3 kohdassa säädettäisiin tietoaineiston määritelmästä. Tietoaineistolla tarkoitettaisiin tiedonhallintalain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tietoaineistoa eli asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta.

Arkistoinnille on keskeistä muodostaa loogisia tietokokonaisuuksia, jotka liittyvät ja liitetään metatiedoin tiettyyn toimintaan, tehtävään tai palveluun. Ehdotettavan lain viranomaisten asiakirjojen arkistointia koskevassa sääntelyssä tietoaineiston käsite kiinnittyy arkistoitaviin

viranomaisen asiakirjoihin, sillä arkistoitavien asiakirjojen piiri määräytyy julkisuuslain viranomaisen asiakirjan määritelmän perusteella. Tietoaineisto koostuisi siis asiakirjoista ja muista asiakirjallisista tiedoista. Tietoaineisto on skaalautuva käsite, joka vastaisi voimassa olevan lain arkisto-käsitteelle usein annettua asiakirjakokonaisuuden merkitystä tehtävään tai palveluun liittyvänä tietokokonaisuutena. Se voisi tarkoittaa myös pienempiä kokonaisuuksia, kuten akteiksi (asiakirjavihko) tai sarjoiksi kutsuttuja kokonaisuuksia. Loogisten tietokokonaisuuksien muodostaminen on keskeistä erityisesti digitaalisessa toimintaympäristössä, missä arkistoa ei voida analogisten arkistojen tapaan hallita fyysisen järjestyksen perusteella. Arkistoinnissa noudatettava provenienssiperiaate, eli alkuperäperiaate korostaa kontekstittietojen merkitystä. Kuvailu- ja metatietojen avulla tiedot, asiakirjat ja tietoaineistot kytkeytyvät niihin toimijoihin, tehtäviin ja toimintaan, joiden yhteydessä ne ovat muodostuneet. Periaate soveltuu myös yhteisten tietovarantojen muodostamiseen, jolloin tehtävä ja toiminta on usein merkityksellisempi tekijä kuin toimijat.

Ehdotetussa 4 kohdassa säädettäisiin yksityisen arkistoaineiston määritelmästä. Yksityisiä arkistoaineistoja koskevia säännöksiä on lakiehdotuksen 3 luvussa ja 21 §:ssä. Määritelmän mukaan yksityisellä arkistoaineistolla tarkoitettaisiin muita kuin 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja ja tällaisia asiakirjoja sisältäviä kokonaisuuksia. Koska tietoaineiston määritelmä kytkeytyy julkisen hallinnon tiedonhallintaan, tietoaineiston käsitettä ei käytettäisi asiakirjakokonaisuuksista yksityisten asiakirjojen arkistointia koskevissa säännöksissä. Voimassa olevan arkistolain 5 luku sisältää yksityisiä arkistoja koskevia säännöksiä, mutta laki ei sisällä yksityisen arkiston määritelmää. Lain 20 § koskee yksityistä asiakirjaa, kokoelmaa tai arkistoa. Ehdotetulla määritelmällä ei ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

4 §. Viranomaiset. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen määritelmästä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitettaisiin laissa julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Momentissa säädettäisiin edelleen lain soveltamisesta viranomaisiin rinnastettaviin toimijoihin. Ehdotetun 1 kohdan mukaan mitä tässä laissa säädettäisiin viranomaisesta, sovellettaisiin myös yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Ehdotetun 2 kohdan mukaan mitä tässä laissa säädettäisiin viranomaisesta, sovellettaisiin myös ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin ja luostareihin. Ehdotetun 3 kohdan mukaan mitä tässä laissa säädettäisiin viranomaisesta, sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa.

Viranomaisen määritelmästä säädetään ehdotettua vastaavalla tavalla myös tiedonhallintalain 2 §:n 1 kohdassa. Määritelmän yhdenmukaisuus selvittää yllä mainittujen lakien ja nyt ehdotettavan lain välistä suhdetta ja keskinäistä soveltamista. Viranomaisen määritelmä on tarpeen, sillä lakiehdotuksen 2 luvun keskeisen sääntelykohde eli arkistoitavien asiakirjojen piiri kytkeytyy viranomaisen ja viranomaisen asiakirjan käsitteisiin. Viranomainen on tiedonhallintaa ja julkisuutta koskevassa lainsäädännössä lakia soveltava perusyksikkö. Julkisuuslain mukaan viranomaisen tulee edistää tietojen saatavuutta ja hallinnon avoimuutta. Asiakirjat ja tietoaineistot muodostuvat viranomaisten toiminnan seurauksena. Tiedonhallinnassa keskeistä on viranomaisista muodostuvien tiedonhallintayksiköiden toiminta. Lähtökohtaisesti arkistoon siirretään arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot siinä muodossa ja siten kirjattuina, metatiedotettuina ja järjestettyinä kuin viranomainen on ne laatinut, ylläpitänyt tai muuttanut niiden muotoa. Tämän vuoksi on tärkeää, että viranomaisen toiminta kytkeytyy arkistoinnin toteuttamiseen selkeällä tavalla.

Voimassa olevan arkistolain arkistonmuodostaja-termi on määritelty pääosin julkisuuslain 4 § mukaista viranomaisen käsitettä vastaavasti. Ehdotettavassa laissa arkistonmuodostaja-käsitettä

ei enää käytettäisi. Tästä syystä lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin säädettäisiin erillisessä pykälässä. Arkistonmuodostaja-termistä ehdotetaan luovuttavan, sillä julkisuus- ja tiedonhallintalainsäädännöstä poikkeavan termin käytöllä ei pääsääntöisesti ole lisäarvoa lain tulkinnassa, vaan se pikemminkin vaikeuttaa lainsäädännössä käytettävien termien (viranomainen, tiedonhallintayksikkö, rekisteripitäjä) suhteiden ymmärtämistä.

Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan laki koskee valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia. Nämä sisältyvät viranomaisen määritelmään julkisuuslaissa, vaikka julkisuuslaissa on käytetty osin erilaista ilmaisua.

Arkistolain 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lain soveltamisala koskee kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia ja toimielimiä. Kuntien osalta arkistolain, julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelysystematiikka on muodostunut monimutkaiseksi. Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan laki koskee valtion, hyvinvointialueen ja kunnan liikelaitoksia. Valtion liikelaitokset kuuluvat julkisuuslain viranomaismääritelmän piiriin 4 §:n 1 momentin 3 kohdan nimenomaisen säännöksen mukaisesti. Julkisuuslaissa kuntien ja hyvinvointialueen liikelaitokset sisältyvät hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän sekä kunnallisen viranomaisen määritelmään. Tiedonhallintalaissa on puolestaan säädetty tiedonhallintayksiköstä, jolloin sääntelyn kohteena on viranomaisorganisaatio kokonaisuudessaan. Kunnalliset viranomaiset muodostavat tiedonhallintayksikön yhtenä kuntaorganisaationa mukaan lukien kunnalliset liikelaitokset. Ehdotetussa laissa kunnalliset liikelaitokset olisivat kunnan viranomaisen käsitteeseen kuuluvia, eikä niitä tarvitse luetella enää erikseen.

Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan arkistolaki on koskenut Suomen Pankkia, Kansaneläkelaitosta, muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuja säätiöyliopistoja. Julkisuuslain 4 §:n 5 kohdan mukaisesti Suomen Pankki mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitos sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset kuuluvat ehdotetun 1 momentin mukaisen määritelmän piiriin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta ehdotettu 1 momentin säännös ei muuttaisi arkistolainsäädännön soveltamisalaa, vaan se on tarkoitukseltaan selkeyttävä. Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös koskee erikseen mainittujen säätiöyliopistojen ohella muita yliopistolain soveltamisalaan kuuluvia yliopistoja, jotka ovat yliopistolain 1 §:n 3 momentin mukaan julkisoikeudellisia laitoksia. Arkistolain soveltamisesta ammattikorkeakouluihin ei sen sijaan ole säädetty erikseen arkistolaissa eikä ammattikorkeakoululaissa. Ammattikorkeakoululain 21 §:n 2 momentin viittaussäännöksen mukaan yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin sovelletaan mitä julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisesta, joten arkistolaki koskee niitä lain 1 §:n 6 kohdan perusteella. Koska yliopistolain 30 §:n 2 momentti sisältää vastaavan viittaussäännöksen, ehdotettu muotoilu selkeyttäisi soveltamisalaa koskevaa sääntelyä.

Ehdotettu ortodoksista kirkkoa koskeva säännös ei muuttaisi oikeustilaa. Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään lain koskevan ortodoksista kirkkokuntaa ja sen seurakuntia. Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 95 §:n mukaan kirkon, seurakuntien ja luostarien arkistoista on voimassa, mitä arkistolaissa (831/1994) säädetään. Lainkohdan perustelujen mukaan kyse on informatiivisesta viittaussäännöksestä (HE 59/2006 vp, s. 49/I). Luostareiden kuulumisesta kirkkokuntaan säädettiin jo nykyistä lakia edeltäneessä

ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa (521/1969), mutta voimassa olevassa laissa luostareista säädetään erillisissä säännöksissä (69–71 §).

Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan laki koskee ”muuta yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.” Säännös on tulkinnanvarainen, sillä julkisuuslain 5 § sisältää sekä asiakirjan että viranomaisen asiakirjan määritelmän. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Arkistolain ja julkisuuslain perusteella arkistolakia sovelletaan niihin asiakirjoihin, jotka muodostuvat julkisen tehtävän yhteydessä, kun siinä käytetään julkista valtaa.

Ehdotetussa 2 *momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa arkistolakia vastaavasti Ahvenanmaan maakunnassa toimivista valtion viranomaisista ja pysytettäisiin voimassa rajaus, jonka mukaisesti lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n 17 kohdassa säädettyin rajoituksin. Kyseisen lainkohdan mukaan maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoinaisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Säännös voi tekninen kehitys huomioiden olla osin tulkinnanvarainen valtakunnallisten, myös Ahvenanmaalla toimivien virastojen kohdalla. Selvää kuitenkin on, että maakunnan on voitava lainkohdan perustelujen (HE 73/1990 vp, s. 85/I) mukaisesti neuvotteluissa vaikuttaa valtion viranomaisilta maakunnasta peräisin olevaa arkistoinaistoa koskevaan tiedonhallintaan, vaikka sitä koskeva lainsäädäntö ja hallinto kuuluvat valtakunnan viranomaisille.

Nykyisen arkistolain 2 §:n 2 momenttiin sisältyvää informatiivista säännöstä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin sovelletaan, mitä maakuntalaeissa säädetään taikka niiden nojalla säädetään tai määrätään, ei sisällytettäisi lakiin. Kyse on säädösteknisestä muutoksesta, joka ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa. Itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan arkistolaitosta koskevat asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin.

Ehdotetussa 3 *momentissa* säädettäisiin, että julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten osalta 11, 12 ja 14 §:ssä ja 15 §:n 2 momentissa viranomaiselle säädetyt oikeudet ja tehtävät kuuluvat tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa tarkoitetuille tiedonhallintayksiköille eli hyvinvointialueille, hyvinvointiyhtymille, kunnille ja kuntayhtymille. Säännös vastaisi tarkoituksensa puolesta osittain voimassa olevan arkistolain 9 §:n sääntelyä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Lainkohdan 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää tai muuta vastaavaa yhteistyömuotoa. Arkistolakia koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan arkistotoimen suunnittelu ja toteutus sekä asiakirjojen pysyvä säilyttäminen voidaan kuitenkin järjestää myös useamman kunnan yhteistyönä (HE 187/1993 vp s. 8/II).

Ehdotetun lain säännöksistä arkistoitavia asiakirjoja ja tietoinaistoja koskevat tiedonhallinnan toimenpiteitä koskeva 11 § ja sitä täydentävä 12 §, siirron kansalliseen arkistotietovarantoon

mahdollistava 14 § ja sen arkistokopiota koskeva vastine 15 § ovat luonteeltaan sellaisia, että ne kuuluisivat nykyisen arkistolain järjestelmässä kunnanhallituksen ja nimetyn henkilön vastuulle (pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista huolehtiminen). Tehtävien hoitaminen tiedonhallintayksikön tasolla on yhdenmukaista tiedonhallintalain 4 ja 5 §:n sääntelyn kanssa. Laissa ei säädettäisi siitä, miten tiedonhallintayksiköjen tulisi järjestää edellä mainittujen tehtävien hoito.

Tiedonhallintalakiin sisältyvien, julkisuuslain kumottua 18 §:n hyvää tiedonhallintatapaa koskevaa sääntelyä lähinnä vastaavien säännösten velvoitteet koskevat osin viranomaisia samoin kuin arkistolainsäädäntöön kytkeytyvät julkisuuslain 5 ja 27 §:n säännökset. Tästä syystä voimassa olevan arkistolain arkistonmuodostajan tehtäviä vastaava sääntely on perusteltua kohdistaa viranomaisiin myös hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten osalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisten asiakirjojen arkistoinnista säädetään kirkkolaissa (652/2023). Hallinnon yleislakien omaksuminen koskemaan kirkon viranomaisia toteutetaan säätämällä asiasta kirkkolaissa. Ennen uuden kirkkolain voimaantuloa 1.7.2023 evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjat eivät kuuluneet yleisen arkistolainsäädännön piiriin. Kirkkolain 10 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan ”[k]irkon viranomaisen arkistotoimen hoitoon, tehtäviin, suunnitteluun ja järjestämiseen sovelletaan arkistolakia (831/1994), jollei tässä laissa toisin säädetä.” Lainkohdan 2 momentin mukaan kirkkohallitus määrää, mitkä kirkon viranomaisen asiakirjat on säilytettävä pysyvästi. Yksityiskohtaisemmat säännökset sisältyvät kirkkojärjestykseen (657/2023). Lain esitöissä viitataan arkistolain arkistointia sekä sen järjestämistä ja tehtäviä koskeviin yleisiin säännöksiin, joista mainitaan erikseen 6, 7 ja 8 § (HE 108/2022 vp s. 33 ja 121).

Ehdotetussa 5 momentissa säädettäisiin, että julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetun viranomaisen tai viranomaisiin verrattavan toimielimen toiminnan päätyttyä tässä laissa säädetyistä viranomaisen tehtävistä vastaisi asettamisesta päättänyt viranomainen. Voimassa olevan arkistolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perustelujen mukaan kyseisessä kohdassa tarkoitettujen valtion viranomaisten piiriin katsotaan kuuluvaksi myös niiden asettamat tai niiden yhteydessä toimivat toimielimet, kuten valiokunnat, lautakunnat, komiteat, toimikunnat ja neuvottelukunnat (HE 187/1993 vp s. 4/II). Julkisuuslain esitöiden mukaan määrittelemällä toimeksiantotehtävän perusteella itsenäistä valmisteluvaltaa käyttävät toimielimet viranomaisiksi voidaan lisätä valmistelun julkisuutta (HE 30/1998 vp s. 51/II). Koska osa julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetuista toimielimistä on luonteeltaan määräaikaaisia, ne eivät voi huolehtia kaikista ehdotetussa laissa viranomaiselle säädetyistä velvoitteista.

5 §. *Lain soveltaminen lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävien elinten ja niiden yhteydessä toimivien viranomaisten toimintaan.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten ja niiden yhteydessä toimivien viranomaisten toimintaan. Ehdotettu säännös poikkeaa säädösteknisesti voimassa olevan lain sääntelystä arkistonmuodostaja-käsitteestä luopumisen vuoksi, mutta tarkoituksena ei ole muuttaa arkistolainsäädännön organisatorista soveltamisalaa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että eduskuntaan ja sen virastoihin sovellettaisiin vain lain 7 §:n 1 momenttia, 8 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia, 12 §:n 1 momenttia sekä 14 ja 21 §:ää.

Laki koskisi eduskuntaa ja sen virastoja vain arkistointia koskevien yleisten tavoitteiden osalta, eivätkä ehdotukseen sisältyvät Kansallisarkistolle säädettävät määräyksenantovaltuudet koskisi

niitä. Säännös vastaisi tältä osin voimassa olevan arkistolain 1 §:n 2 momenttia, jonka mukaan Eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen sovelletaan vain 6 ja 7 §:ä sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia. Ehdotetun säännöksen muotoilu, jossa ei luetella erikseen eduskunnan virastoja, vastaa säädösteknisesti julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 6 kohdan muotoilua, jonka mukaan viranomaisilla tarkoitetaan laissa eduskunnan virastoja ja laitoksia. Julkisuuslain uudistamista koskevaan työryhmämietintöön OM 2023:32 sisältyvän lakiehdotuksen vastaava säännös koskee eduskunnan virastoja. Ehdotetussa säännöksessä seurattaisiin tätä ajanmukaista, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:ssä esiintyvää muotoilua. Lisäksi ehdotettu sääntely mahdollistaisi eduskunnan ja sen virastojen arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon ehdotetun 14 §:n mukaisesti sekä niiden sopimuserusteisen säilyttämisen Kansallisarkistossa ehdotetun 21 §:n mukaisesti.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tasavallan presidentin asiakirjojen arkistoinnista säädetään presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012). Kyseisen lain 84 §:n mukaan tasavallan presidentillä on arkisto, josta säädetään tasavallan presidentin asetuksella. Tasavallan presidentin kanslia on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen, joten ehdotettua lakia sovellettaisiin kansliaan 4 §:n perusteella. Tasavallan presidentin arkistosta säädetään tarkemmin siitä annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (151/2015).

Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan arkistolain 1 §:n 3 momenttia (1138/2014). Tasavallan presidentin asiakirjojen arkistointiin liittyy erityiskysymyksiä, kuten tarve säätää arkistonmuodostajana toimineen entisen tasavallan presidentin ja presidentintuomissa olevan tasavallan presidentin asemasta asiakirjojen käytöstä päätettäessä. Jatkossakin on tarkoituksenmukaista säätää tasavallan presidentin arkistosta erikseen.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja ministeriöiden asiakirjojen arkistoinnista. Suomen perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”valtioneuvoston käsitettä käytettäisiin uudessa hallitusmuodossa nykyiseen tapaan kahdessa merkityksessä. Useimmissa ehdotetuissa säännöksissä valtioneuvostolla tarkoitetaan eduskunnalle vastuunalaista pääministeristä ja muista ministereistä muodostuvaa ministeristöä (esim. 61—64 §). Valtioneuvostolla voidaan kuitenkin tarkoittaa myös valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa organisatorista kokonaisuutta (esim. 67 ja 68 §). Käsitteen kaksimerkityksisyyden ei kuitenkaan voida katsoa aiheuttavan merkittäviä käytännön ongelmia. Kyse on valtiokäytännössä täysin vakiintuneesta kielenkäytöstä, josta luopuminen voisi aiheuttaa tulkintaongelmia sekä johtaa huomattavaan alemman asteisen lainsäädännön uudistamistarpeeseen. Kunkin säännöksen asiayhteyden voidaan myös katsoa riittävän selvästi ilmaisevan, missä merkityksessä valtioneuvoston käsitettä kulloinkin käytetään.” (HE 1/1998 vp, s. 110/II) Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetaan valtioneuvostoa laajassa merkityksessä.

Ehdotettu säännös vastaa asiallisesti voimassa olevan arkistolain 1 §:n 4 momenttia, jonka mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Valtioneuvoston kanslian arkistonmuodostajan tehtävistä säädetään nykyisin alemmanasteisissa säädöksissä. Valtioneuvoston kanslia on 1.3.2015 alkaen vastannut valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, jäljempänä *valtioneuvostolaki*) 2 §:n mukaisesti valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä, ja arkistolain 1 §:n 4 momentti lisättiin lakiin samassa yhteydessä (HE 187/2013 vp). Hallintovaliokunta on pitänyt perusteltuna, että yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät sekä niihin liittyvät toiminnot, joilla tuetaan eri ministeriöiden varsinaisen toimialan mukaista sisällöllistä toimintaa, hoidetaan keskitetymin sekä entistä yhtenäisemmillä toimintamalleilla ja –prosesseilla (HaVM 32/2014 vp).

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto, mukaan lukien ulkoasiainhallinnon ulkomaanedustustojen tieto- ja viestintätekniset peruspalvelut, ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 27 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslialle on säädetty tehtäväksi valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostukseen liittyvä asiakirjojen rekisteröinti, arkistointi ja seulonta ja muut arkistonmuodostajan tehtävät.

Säännös olisi yhdenmukainen valtioneuvoston kanslian tiedonhallinnan vastuista säädetyn kanssa. Valtioneuvostolain 2 §:n 3 momentin (muutettu lailla 894/2020) mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2–5 momentissa, 14–18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädettyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen asiakirjasta lain 2 luvussa säädettyä, sovellettaisiin myös muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin tai sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin.

Määritelmäsäännös koskisi vain 2 luvun säännöksiä, sillä 18 §:n säännös tietojen antamisesta kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjoista koskisi ainoastaan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

Ehdotettu viranomaisen asiakirjan määritelmää laajentava säännös on muotoilultaan yleinen. Julkisuuslain 5 §:n 3 momentissa on luetteloitu asiakirjoja, jotka eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Arkistoitavien laajennetun määritelmän mukaisten viranomaisten asiakirjojen piirin rajausta määräytyisi lakiehdotuksen mukaisessa arvonmäärittämisessä, mutta myös julkisuuslain 5 §:n säännökset perusteluineen on perusteltua ottaa huomioon arvonmäärittäksen kohteena olevien asiakirjojen piiriä arkistoinnin suunnittelussa.

Ehdotetun lain 3 §:n 2 kohdan mukainen viranomaisen asiakirjan määritelmä on kytketty julkisuuslain 5 §:n 2 momentin viranomaisen asiakirjan määritelmään. Yleistä määritelmää täydennettäisiin säätämällä, että viranomaisen asiakirjoja koskevat lain 2 luvun säännökset koskisivat lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttävien elinten asiakirjoja nykyistä oikeustilaa vastaavalla tavalla. Voimassa olevan arkistolain arkistonmuodostajaa koskevassa sääntelyssä ei erotella viranomaisia ja kyseisiä valtioelimiä toisistaan, mikä vastaa säätämishetkellä voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) yleisiä asiakirjoja koskevaa sääntelyä. Nykyisen julkisuuslain viranomaisen asiakirjan määritelmä on suppeampi, minkä vuoksi arkistointilain asiakirjan määritelmää on laajennettava. Säännöksen muotoilussa ”muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin tai sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin” huomioitaisiin ylimpien valtioelinten ja niiden yhteydessä toimivien viranomaisten yhteistoimintaan liittyvät, viranomaisen asiakirjan määritelmää koskevat tulkintaongelmat.

Eduskunta ei valtioelimenä ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, eikä julkisuuslakia sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä, jota konkretisoi eduskunnan työjärjestyksen

43 a §:n säännös valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta (PNE 1/2018 vp s. 41). Eduskunnan kanslia on julkisuuslain tarkoittama eduskunnan virasto. Eduskunnan kanslian tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Eduskunnan kanslia on julkisuuslain uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä (OM 2023:32) koskevassa lausunnossaan todennut, että ”[v]altiopäivätoimintaan kuuluvaksi tarkoitettu valiokunta-asiakirja ei kuitenkaan kanslian hallussa olevanakaan nykyisen tulkinnan mukaan kuulu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan” (lausunto 16.2.2024, EDK/860/00.03.00/2023).

Ehdotettu säännös koskisi myös hallituksen arkistoon sisältyviä asiakirjoja. Hallituksen ja valtioneuvoston jäsenten toiminnassa muodostuu asiakirjoja, jotka eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja, mutta joilla kuitenkin arvioidaan olevan historiallista ja tutkimuksellista arvoa. Parhaillaan on vireillä valtioneuvostolain muutos, jolla lakiin lisättäisiin myös hallitusten arkistoihin kuuluvia asiakirjoja koskevaa sääntelyä (HE 137/2025 vp). Ehdotetulla sääntelyllä pyritään selkeyttämään hallituksen arkiston oikeudellista asemaa ja luomaan selkeät menettelysäännöt tutkimuslupan myöntämiselle hallituksen asiakirjoihin.

Valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksiä ja ohjeita hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Määräyksissä määritellään ja kuvataan toimintatavat hallituksen asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista. Lähtökohtana on, että jokaisen hallituksen aineistosta muodostuu oma aineistokokonaisuutensa, jota kutsutaan hallituksen arkistoksi. Voimassa oleva määräys on annettu 20.6.2023 (VN/11462/2023). Hallituksen arkistoon tallennettavien asiakirjojen tunnuspiirteenä on, että niiden ei katsota olevan julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Hallituksen arkistoon tallennettavat asiakirjat eivät kuulu julkisuuslain mukaisen yleisöjulkisuuden piiriin eikä tietoja niistä luovuteta julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen perusteella. Tietojen antaminen hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista perustuu valtioneuvoston kanslian määräyksen mukaisesti valtioneuvoston kanslian antamaan tutkimuslupaan (HE 137/2025 vp, s. 8–9).

Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2010 tehnyt Kansallisarkistolle hallitusten arkiston asiakirjoja koskevan seulontaesityksen ja Kansallisarkisto on antanut seulontapäätöksen (AL/12501/07.01.01.03.01/2010, 5.8.2010), joka on edelleen voimassa.

Tietoja hallituksen arkistoon kuuluvista asiakirjoista annetaan valtioneuvoston kanslian myöntämän tutkimuslupan perusteella. Tutkimuslupamenettelyn perusteena on julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toisen virkkeen säännös, joka mahdollistaa sen, että tietoja kyseisessä virkkeessä tarkoitetuista asiakirjoista voidaan antaa viranomaisen luvalla, jos viranomainen näin on määrännyt. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan ”[l]akia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.” Esitöiden mukaan lainkohta ”koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuuluisi lain soveltamisalaan” (HE 30/1998 vp s. 57/I).

Valtioneuvoston osalta ehdotetun 4 momentin viranomaisen asiakirjan määritelmää laajentava säännös koskisi ainoastaan hallituksen asiakirjoja.

6 §. Kansallinen arkistotietovaranto. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kansallisesta arkistotietovarannosta. Arkistotietovaranto sisältäisi Kansallisarkiston hallussa ja

määräysvallassa olevat arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot riippumatta siitä, ovatko ne manuaalisesti tai sähköisesti käsiteltäviä. Kansallisen arkistotietovarannon määritelmä olisi tarpeellinen, sillä se selventää Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevien asiakirjojen ja tietoaaineistojen eroa suhteessa muihin aineistoihin. Kansalliseen arkistotietovarantoon eivät sisältyisi kaikki asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot. Esimerkiksi kunnissa, yksityisillä tahoilla ja muissa yhteisöissä on myös runsaasti arkistoitua asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvaa aineistoa. Kansalliseen arkistotietovarantoon eivät kuuluisi myöskään ne Kansallisarkiston säilytettävänä olevat viranomaisen asiakirjat ja tietoaaineistot taikka yksityiset asiakirjat tai asiakirjakokoelmat, joiden määräysvalta ei ole siirtynyt Kansallisarkistolle.

Ehdotetun lain 4 luku sisältäisi säännöksiä, jotka täydentäisivät ja täsmentäisivät Kansallisarkistoa kansallisen arkistotietovarannon ylläpitäjänä koskevaa tietosuojalainsäädännön, julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelyä. Pykälään ei sisältyisi informatiivista viittaussäännöstä sovellettavaksi tuleviin hallinnon yleislakeihin.

2 luku. Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointi

7 §. Arkistoinnin suunnittelu. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen arkistoinnin suunnittelua koskevista velvollisuuksista. Ehdotetun 2 §:n mukaan arkistointi käsittää asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen, niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Arkistonmuodostajalla on voimassa olevan arkistolain säännösten mukaiset velvoitteet huolehtia arkistotoimen suunnitelmallisuudesta. Ehdotuksella ei siis luotaisi viranomaiselle uusia tehtäviä vaan täsmennettäisiin niiden hoitamisen tapaa ja selvennettäisiin ehdotetun lain suhdetta tiedonhallintalain sääntelyyn.

Voimassa olevan arkistolain 3 luvun säännökset arkistotoimesta ja sen järjestämisestä ovat osittain päällekkäisiä tiedonhallintalain kanssa. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistotoimen suunnittelu koskee lain 6 §:n mukaisesti kaikkia arkistoon kuuluvia asiakirjoja. Arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Arkistolain 7 §:n mukaan arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuoja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa. Ehdotetun arkistointilain soveltamisala vastaa pääosin tiedonhallintalain soveltamisalaa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia osana arkistoinnin suunnittelua siitä, että sen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollinen arvo arvioidaan. Arkistollisen arvon arviointikriteereistä säädettäisiin ehdotetussa 8 §:ssä, ja Kansallisarkiston ehdotetun 9 tai 10 §:n mukainen arkistointipäätös perustuisi lähtökohtaisesti viranomaisen esitykseen. Viranomaisen huolehtimisvelvollisuuden käytännön toteuttaminen voisi lakiehdotukseen sisältyvä siirtymäsäännös huomioiden osin perustua aikaisemman lainsäädännön nojalla annettuihin määräyksiin ja päätöksiin asiakirjojen pysyvistä

säilyttämisestä. Viranomaisella voisi lisäksi uutta arvonnäilytykseen perustuvaa esitystä valmistellessaan tukeutua aikaisempiin seulantapäätöksiin.

Säännös liittyisi myös viranomaisen vastuisiin rekisterinpitäjänä. Ehdotetun lain mukaisissa arkistointipäätöksissä määriteltäisiin käytännössä yleisen edun mukaisten arkistointitarkoitusten ulottuvuutta. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 156 mukaan ”henkilötietojen myöhempi käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten” tulee toteuttaa kun (kieliasusta ks. jakso 2.2) rekisterinpitäjä on arvioinut, onko yleisen edun mukaiset arkistointitarkoitukset mahdollista saavuttaa käsittelemällä tietoja, joiden avulla ei voida tai ei enää voida tunnistaa rekisteröityjä, kunhan asianmukaiset suojatoimet (kuten tietojen pseudonymisointi) on toteutettu.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta suunnitella arkistoitavia tietoaaineistoja koskevat toimenpiteet sekä arkistoinnissa käytettävät tietojärjestelmät ja tilat osana tiedonhallintaa. Viranomaisella olisi muodostettava tietoaaineistonsa siten, että niiden sisältämien asiakirjojen ja tietojen säilyvyys ja käytettävyys arkistointitarkoituksessa voidaan varmistaa.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi valtuutusläännöksen, jonka mukaan Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista.

Suunnitteluvetoite täyttyy tiedonhallintalain mukaisilla tiedonhallintamallin kuvauksilla. Tiedonhallintalain 5 §:n mukaan tiedonhallintamallissa on oltava vähintään tiedot tietoaaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Tiedonhallintalain säännöstä esitetään muutettavaksi (lakiehdotus 2) vastaamaan ehdotetun arkistointilain sisältöä ja terminologiaa.

Säännöksen keskeinen tavoite on tukea laadukasta tiedonhallintaa. Arkistoinnin suunnittelu osana tiedonhallintamallia tarkoittaisi jo tiedonhallintalaissa säädetyn ohella kuvausta siitä, mitä asiakirjoja ja tietoaaineistoja arkistoidaan, ja missä muodossa ne arkistoidaan. Myös arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen Kansallisarkistolle siirron suunnittelu on osa suunnitteluvetoitetta. Suunnitelmallisuus ei varsinaisesti tarkoittaisi nykyisessä laissa säädetyn arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitoa. Suunnitelmallisuus koskisi arkistollisen arvon arvioimista sekä arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevat tiedonhallinnan toimenpiteitä ja se liittyisi tiedonhallintamallille ehdotuksen mukaisesti asetettuihin vaatimuksiin.

Arkistoalalla suunnitelmallisuutta on toteutettu vuoden 1994 arkistolain aikana eri tavoin. Käytännöt ovat vaihdelleet ja nykyisin lain vaatimalla arkistonmuodostussuunnitelmalla ei ole enää suurta merkitystä. Määräysten ja suositusten perusteella arkistonmuodostajat ovat toimineet pitkälti niin sanottujen tiedonohjaussuunnitelmien varassa, joiden perusteella suunnittelu on kytkeytynyt tietojärjestelmien osaksi, mikä vastaa myös ehdotetun lain tavoitteita. Tiedonohjaussuunnitelma on perustunut JHS 191 -suositukseen ”Tiedonohjaussuunnitelman rakenne”. Suosituksessa määritellään julkisessa hallinnossa laadittavien tiedonohjaussuunnitelmien rakenne. Suosituksen tavoitteena on yhdenmukaistaa julkisessa hallinnossa laadittavia tiedonohjaussuunnitelmia, niissä käytettäviä metatietoja sekä niiden arvojoukkoja. Tiedonohjaussuunnitelmia hyödynnetään erityisesti, kun tietojärjestelmiin halutaan toteuttaa asiakirjallisten tietojen elinkaaren hallinnan automaattinen ohjaus.

Arkistoinnin suunnitelmallinen toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmien määrittelyä ja suunnittelua siten, että järjestelmät mahdollistavat asiakirjallisen tiedon koko elinkaaren hallinnan sekä asiakirjojen, asiakirjallisten tietojen ja niihin liittyvän metatiedon säilymisen ja

arkistoon siirtämisen. Ehdotetussa laissa ei annettaisi arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle erillistä nimeä, vaan se olisi lähtökohtaisesti osa tiedonhallintamallia. Asiasisältönsä puolesta kyse olisi asiakirjojen arkistoinnin suunnittelusta. Arkistointia koskevan suunnittelun tulisi sisältää arkistoitavat asiakirjat, arkistointimuoto, tieto siitä, missä ja miten asiakirja säilytetään sekä säilyttämiseen ja siirtämiseen liittyvät toimenpiteet ja tarvittavat säilytysajat. Viranomaisen voisi hyödyntää suunnittelussa tiedonohjaussuunnitelmaa, mutta koska tiedonohjaussuunnitelma ei useinkaan kata kaikkia viranomaisen tietoaaineistoja eikä sisällä suunnittelutietoja esimerkiksi Kansallisarkistoon tehtävien siirtojen ajankohdasta tai tietoaaineistojen ylläpidon vaatimista toimenpiteistä, ei tiedonohjaussuunnitelma pelkästään ole riittävä suunnittelun työväline. Suunnittelun tulisi olla ajantasaista, mikä tarkoittaa, että asiakirjojen arkistointia koskevaa suunnitelmaa on ylläpidettävä ja tarkasteltava säännöllisesti. Ylläpidosta on säädetty tiedonhallintalain 5 §:ssä. Kansallisarkisto voi arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena ohjata suosituksin ja ohjein arkistointia koskevan suunnittelun tarkempaa sisältöä osana tiedonhallintamallia.

Tiedonhallintalakia ei lain 3 §:n 6 momentin mukaan sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin lainkohdassa erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Yksityisiin yhteisöihin ei sovelleta tiedonhallintalain tiedonhallintamallia koskevaa säännöstä. Tällaiset arkistointilakia soveltavat tahot, joita tiedonhallintamallin ylläpitäminen ja laatiminen ei koske, toteuttaisivat suunnitelman erillisenä arkistointisuunnitelmana tai muun tiedonhallintaa koskevan suunnittelun yhteydessä. Suunnitelma pitäisi sisällään vastaavat tiedot ja elementit kuin viranomaisten tiedonhallintamallin yhteydessä laaditut suunnitelmat.

Arkistoinnin suunnittelua koskevat velvoitteet liittyvät myös julkisuuslakiin, jonka säännökset määrittelevät ehdotettavan arkistointilain organisatorista soveltamisalaa. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjasta tietoa pyytävää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Vaikka 13 §:n säännökseen aikaisemmin kytkeytynyt julkisuuslain 18 §:n sääntely hyvästä tiedonhallintatavasta on kumottu tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä, julkisuuslain sääntely ja kytkentä arkistolainsäädäntöön edellyttävät arkistoinnin ja muun tiedonhallinnan suunnitelmallista toteuttamista.

8 §. Arvonmääritys. Pykälässä säädettäisiin arkistoitavaksi tarkoitettujen viranomaisen asiakirjojen arkistollisen arvon arvioimisesta. Pykälään sisältyvä sääntely arvonmäärityksessä huomioitavista seikoista kytkeytyy ehdotetun 7 §:n 1 momentin säännökseen viranomaisen velvollisuudesta huolehtia arkistollisen arvon määrittämisestä sekä 9 ja 10 §:n arkistoitavista asiakirjoista päättämistä koskeviin säännöksiin. Kansallisarkisto tekisi ehdotetun 9 tai 10 §:n mukaisen päätöksensä asiakirjojen arkistoinnista viranomaisen esityksestä arvonmäärityksen perusteella.

Ehdotettu säännös on uusi, sillä arvonmäärityksen perusteista ei ole säädetty voimassa olevassa arkistolaissa. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 8 §:n perusteluissa, että kukin arkistonmuodostaja tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Perusteluissa todetaan edelleen, että arkistolaitoksella on puolestaan asiantuntemus määrittellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin. Tarpeettoman aineiston seulonnan tehostaminen edellyttää, että pysyvästi säilytettävien asiakirjojen määrittely tapahtuu keskitetysti ja yhtenäisten periaatteiden mukaisesti (HE 187/1993 vp, s. 8/I). Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä. Kansallisarkisto päättää voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla arkistoitavista asiakirjatiedosta ja niiden

säilytysmuodosta pääsääntöisesti arkistonmuodostajien tekemien seulontaesitysten perusteella, ja arkistonmuodostajan on ylläpidettävä asiakirjoistaan arkistonmuodostussuunnitelmaa. Ehdotetulla säännöksellä ei osoitettaisi viranomaisille uusia tehtäviä vaan täsmennettäisiin nykyisten velvoitteiden sisältöä.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että viranomaisen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollisen arvon määrittämisen (*arvonmääritys*) tulee perustua tutkimuksellisiin tarpeisiin. Arvonmäärityksen kohteena olisivat kaikki viranomaisen asiakirjat ja tietoaaineistot, mukaan lukien niiden sisältämät yleisen tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut tiedot. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää, että arvonmäärityksen piiri käsittää myös erityisiä henkilötietoryhmiä sekä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä henkilötietoja sisältävät asiakirjat. Ehdotetun lain 9, 11 ja 19 §:ssä säädettäisiin erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan säännöksestä poiketen siten, että se kattaisi myös geneettisten tietojen käsittelyn.

Arvonmäärityksen kohteena olevien asiakirjojen piiri määräytyisi siis ehdotetun 3 §:n 2 kohdan viranomaisen asiakirjaa koskevan määritelmän ja sitä 2 luvun säännösten osalta täydentävän 5 §:n 4 momentin perusteella. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin edelleen, että arkistoitavien aineistojen tulee muodostaa monipuolinen ja kattava kuva yhteiskunnasta.

Ehdotetun pykälän *2 momentissa* säädettäisiin arvonmäärityksessä erityisesti huomioitavista seikoista. Ehdotettu säännös täsmentäisi 1 momentin mukaisen arvonmäärityksen luonnetta ja sen sisältö perustuu osin Kansallisarkiston vahvistamaan arvonmääritys- ja seulontapolitiikkaan (versio 1.6, 16.12.2020, KA/12247/07.01.01.03.00/2019). Siinä säädettäisiin lain tasolla kriteereistä, joihin yleisen edun mukainen arvonmääritys perustuu. Kyseiset seikat on ehdotetussa säännöksessä jäsennetty viisikohtaiseksi luetteloksi. Jäsentelyn tarkoituksena on kieliasun selkeyttämisen ohella havainnollistaa, että arvonmäärityksessä on arvioitava sekä viranomaisen toimintaan suoranaisesti liittyviä seikkoja (esimerkiksi asiakirjojen merkitys viranomaisen toimintaprosessissa, ottaen huomioon tietojen käyttö useamman viranomaisen päätöksenteossa) että viranomaisen tehtävistä irrallisia, ensisijaisesti tutkimuksellisia tarpeita koskevia seikkoja (tietojen ainutkertaisuus, kattavuus ja käyttömahdollisuudet). Arvonmäärityksessä on kuitenkin kyse kokonaisarviosta, jossa luettelon eri kohdat liittyvät toisiinsa ja 3 momentin henkilötietojen suojaa koskevaan säännökseen. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä arkistollisen arvon määrittäminen tutkimuksellisten tarpeiden perusteella edellyttää arkistoammattikunnan ja tiedeyhteisön asiantuntemukseen tukeutumista. Perustuslain turvaama tieteen vapaus huomioon ottaen arvonmäärityksen kriteereitä ei ole perusteltua pyrkiä määrittelemään aukottomasti lainsäädännössä.

Viranomaisen voisi arvonmääritystä tehdessään tukeutua Kansallisarkiston (arkistolaitoksen) aikaisemman lainsäädännön nojalla tekemiin seulontapäätöksiin.

Ehdotetun pykälän 2 momentin *1 kohdan* mukaan arvonmäärityksessä tulisi huomioida viranomaisen tehtävän yhteiskunnallinen merkittävyys. Esimerkiksi viranomaisen varsinaiseen substanssitehtävään liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti arvokkaampia kuin yleishallinnollisia tukitehtäviä koskevat asiakirjat. Joillakin viranomaisilla tällaiset tukitehtävät ovat kuitenkin substanssitehtäviä.

Tehtävän merkityksellä tarkoitetaan tehtävän vaikutusta yhteiskuntaan ja sen kehitykseen, kansalaisiin ja ympäristöön sekä sitä, kuinka laajaa ja syvää tämä vaikutus on. Viranomaisen tehtävän merkittävyyttä voidaan arvioida myös suhteessa muihin julkishallinnon tehtäviin. Yhtenä näkökulmana voi olla tehtävän hoitamiseen liittyvä harkintavallan käyttö. Mitä enemmän toimijalla on harkintavaltaa, sitä merkittävämpiä tehtäviä ja sen tietoaaineistot ovat

arvonmäärittelyn näkökulmasta. Perusoikeuksien turvaamiseen ja toisaalta niiden rajoittamiseen liittyvät tehtävät ovat merkittäviä ja kuvastavat erityisellä tavalla yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjen arvojen konkreettista toteutumista. Näitä ovat muun muassa yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suoja, liikkumisvapaus, uskonnon ja omantunnon vapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, omaisuuden suoja sekä oikeus työhön ja elinkeinovapaus.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan arvonmäärittelyssä tulisi huomioida viranomaisen toiminnan kohteiden merkittävyys, toiminnan vaikutukset sekä poikkeuksellisten ilmiöiden dokumentointi. Toiminnan kohteita ovat yhteiskunnalliset toimijat eli luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, (luonnon)ympäristö ja rakennettu infrastruktuuri. Vaikka viranomaisen tehtävä ei sinänsä olisi merkittävä, viranomaistoiminnassa syntyvät tiedot voivat olla merkityksellisiä arkistointitarkoituksen kannalta. Toiminnan vaikutuksissa voisi olla kysymys esimerkiksi ympäristövaikutuksista.

Mitä keskeisempi toimijan asema yhteiskunnassa on, sitä merkittävämpiä ovat sitä koskevat tietoaineistot ja asiakirjat. Mitä lähempänä toimija on päätöksenteon korkeinta tasoa, sitä suurempi sen vaikutus yhteiskuntaan ja sen kehitykseen yleensä on.

Lisäksi esimerkiksi kielellisiin, etnisiin tai uskonnollisiin vähemmistöihin vaikuttavaan viranomaisten toimintaan liittyvät asiakirjat voivat olla arkistointitarkoituksen kannalta merkittäviä. Kyseisten asiakirjojen osalta on huomioitava myös perusoikeusnäkökulma. Merkittäviä ovat myös asiakirjat ja tietoaineistot, jotka valaisevat poikkeavaa yhteiskunnallisen kehityksen muutosta, murrosaikoja ja käännekohtia sekä dokumentoivat merkittäviä yhteiskunnallisia ja luonnonilmiöitä ja tapahtumia. Poikkeuksellisia ilmiöitä ja tapahtumia voi olla vaikea ottaa huomioon arkistoinnin suunnittelussa.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan arvonmäärittelyssä tulisi huomioida asiakirjojen merkitys viranomaisen toimintaprosessissa ottaen huomioon niiden sisältämien tietojen käyttö useamman viranomaisen päätöksenteossa. Toimintaprosessi-termin merkitys arvonmäärittelyssä ei täysin vastaa tiedonhallintalain 2 §:n 10 kohtaan sisältyvää määritelmää. Arvonmäärittelyssä on pyrittävä ottamaan huomioon tehtäväkokonaisuudet sekä tehtävän yhteys muihin tehtäviin, joiden suorittamiseen voi osallistua yksi tai useampi toimija. Samoja tietoja voi kertyä eri tehtävien yhteyteen useille toimijoille. Mikäli samat tiedot ovat useammalla toimijalla, arkistoitavaksi valitaan sen toimijan tiedot, jolla on ensisijainen vastuu tietojen säilyttämisestä tai jonka tiedot ovat parhaiten hyödynnettävissä tutkimusta ja muuta käyttötarkoitusta varten.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan arvonmäärittelyssä tulisi huomioida tietojen ainutkertaisuus ja kattavuus. Tieto on ainutkertaista, jos vastaavaa tietoa ei sisälly muihin arkistoitaviin tietoaineistoihin tai asiakirjoihin. Tietojen kattavuus voi puoltaa arkistointia, jos tiedot ovat kattavia alueellisesti, ajallisesti (pitkä jatkumo) tai kohteensa puolesta (aineisto kattaa huomattavan osuuden väestöstä tai muusta kohderyhmästä). Kattavuus on tutkimuksen näkökulmasta merkittävä ominaisuus, mistä syystä esimerkiksi asiakastiedot pyritään arkistomaan kaikkien toiminnan kohteiden (henkilöt, yhteisöt) osalta, mikäli arvonmäärittelyn kriteerit muutoin täyttyvät.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan arvonmäärittelyssä tulisi huomioida tietojen erilaiset käyttömahdollisuudet ja niiden ennakoitavissa oleva kehitys. Arvonmäärittelyssä on huomioitava asiakirjatietojen monipuoliset käyttötarpeet: tutkimuksen, yhteiskunnan, talouden, ympäristön ja kansalaisten tiedon, sivistyksen ja itseymmärryksen tarpeet sekä tietojen

uudelleenkäyttö. Arvonmäärityksessä nojataan kokemukseen siitä, millaisia tietoja tutkimus on tähän asti käyttänyt, mutta pyritään myös ennakoimaan tulevaisuuden tutkimustarpeita yhteistyössä tutkimusyhteisöjen kanssa. Lisäksi eri tieteen- ja tutkimusalojen tietotarpeet ja näkemykset pyritään ottamaan tasapuolisesti huomioon. Tietojen käyttömahdollisuuksia arvioitaessa tulee huomioida muun muassa yhdisteltävyys. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 157 kappaleessa korostetaan rekisteritietojen yhdistämisen merkitystä erityisesti lääketieteellisessä ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa.

Ehdotetun pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin henkilötietojen suojaa koskevasta arviointivelvollisuudesta. Säännöksen mukaan arvonmäärityksessä on arvioitava arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta. Säännöksen mukaisesti viranomaisen tulisi arvonmääritystä tehdessään arvioida tietosuojalainsäädännön vaatimuksia nimenomaan arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyvissä yhteyksissä. Säännös on muotoilultaan yleinen eikä sen tarkoituksena ole luoda viranomaiselle rekisterinpitäjänä kuuluvasta vastuusta erillisiä asiakirja- tai tietoaaineistotason arviointi- ja dokumentaatiovelvoitteita. Arvonmäärityksessä tulee myös henkilötietojen suojaa koskevan arvion osalta ottaa huomioon, että arkistoinnissa on kysymys asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttämisestä tuleville sukupolville.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan ”[y]leisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin.”

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohta koskee sekä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia että tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä, mikä on omiaan aiheuttamaan tulkintaepäselvyyksiä. Tietojen minimoinnin periaatteen noudattamisen mahdollisuuksia on perusteltua arvioida eri tavoin eri käsittelytarkoitusten osalta. Tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn osalta henkilötietojen suojaa koskeva päätöksenteko on pääsääntöisesti tapauskohtaista ja kytkeytyy esimerkiksi tutkimusaloiksiin käytäntöihin ja yksittäisten tutkimushankkeiden aineistonhallintasuunnitelmiin. Kytkeä tapauskohtaiseen päätöksentekoon ilmenee myös tietosuojalain 31 §:n tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevia poikkeuksia ja suojatoimia koskevasta sääntelystä. Lain 32 §:n säännös yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojatoimista ei sisällä vastaavaa yksityiskohtaista sääntelyä.

Jos käsittelyn tarkoitukset voidaan täyttää käsittelemällä anonymia tai pysyvästi anonymisoitua tietoa eli tietoa, jota ei voida liittää tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, henkilötietojen käsittelylle ei ole perusteita. Myös pseudonymisointia korostetaan tietosuoja-asetuksessa erityisesti tietojen minimoinnin periaatteeseen toteuttamiseen liittyvänä suojakeinona, ja se mainitaan erikseen myös arkistointi-, tutkimus- ja tilastointipoiikkeuksia koskevassa 89 artiklassa. Pseudonymisoinnilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan ”henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja, edellyttäen että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia

toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu.” Pseudonymisoitu tieto on siis ei-tunnistettavaa tietoa tietyssä tietojenkäsittelytilanteessa, koska pseudonymisointi estää tietojen yhdistämisen tiettyyn luonnolliseen henkilöön. Tämä yhteys on kuitenkin edelleen mahdollista palauttaa, ja siksi pseudonymisoidut tiedot ovat tietosuoja-asetuksen kontekstissa edelleen henkilötietoja.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdassa käytetty ilmaus ”ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa” on tulkinnanvarainen, sillä sen voidaan periaatteessa tulkita viittaavan joko ainoastaan anonyymiin tai anonymisoituun tietoon tai sen lisäksi myös pseudonymisoituun tietoon. Artiklan sanamuodon perusteella henkilötietoja saa käsitellä yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa myös tunnistettavassa (eli ei-anonymisoidussa ja ei-pseudonymisoidussa) muodossa silloin, kun käsittelyn tarkoitusten täyttäminen tätä edellyttää.

Arkistointitarkoituksia varten tapahtuvan käsittelyn kannalta tietojen pseudonymisointi voi vaarantaa tietoaineistojen autenttisuuden, luotettavuuden, eheyden ja käytettävyyden menneiden tapahtumien, toiminnan ja asiointilöiden dokumentaationa. Todistusvoimaisuuden ja luotettavuuden säilyttäminen on yksi arkistotoiminnan keskeisistä tavoitteista. Lisäksi arvonnääritys on perustana yleiselle päätökselle tietojen säilyttämisestä erilaisia, myös tulevaisuudessa ilmeneviä uusia tutkimustarpeita varten.

Anonymisoinnilla rajoitetaan pysyvästi ja merkittävästi tulevaa käyttöä, esimerkiksi sitä, millaista tutkimusta aineistojen perusteella voidaan tehdä. Anonymisointi lähtökohtaisesti estää yksittäistä henkilöä koskevien tietojen hakemisen tietoaineistosta, ja tämä voi merkittävästi hankaloittaa esimerkiksi yksilöitä, sukuja, paikallisyhteisöjä, vähemmistöjä tai historiallisesti marginalisoituja ryhmiä koskevan tutkimuksen tekemistä. Toisaalta yksilöt toimivat usein myös linkkinä eri tietoaineistojen välillä, mikä mahdollistaa esimerkiksi eri rekistereissä olevien tietojen yhdistelemisen.

9 §. Arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista päättäminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointia koskevasta päätöksenteosta. Arkistointia koskevan asian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolakia, eikä säännökseen ole tarvetta lisätä informatiivista viittausta hallinnon yleislakiin. Arkistointia koskeva päätöksentekoon liittyy kuitenkin eräitä erityispiirteitä.

Säännös vastaisi tarkoitukseltaan voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momenttia, jonka mukaan arkistolaitos päättää asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Sääntely uudistettaisiin vastaamaan tiedonhallintalain terminologiaa, jossa pysyvää säilyttämistä vastaa arkistoinnin käsite. Muualla lainsäädännössä pysyvän säilyttämisen käsitettä on käytetty useissa tarkoituksissa. Pysyvästä säilyttämisestä on säädetty useissa eri laeissa, jotka on laadittu ennen tiedonhallintalain voimaantuloa. Erityislainsäädännön tulkinnassa on arvioitava, onko näissä säädöksissä asiakirja tarkoitettu arkistoitavaksi arkistoinnin näkökulmasta vai säilytettäväksi pysyvästi tiedonhallintalain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka käytetty termi, pysyvä säilyttäminen, olisikin sama.

Arkistolain 6 §:n mukaan asiakirjat kuuluvat arkistoon jo niiden saapumisesta tai laatimisesta lähtien. Vakiintuneen tulkinnan mukaan kaikkien asiakirjojen katsotaan olevan pysyvää säilyttämistä koskevan päätöksenteon kohteena. Ehdotetun pykälän tarkoituksena on säilyttää päätöksenteon kohteena nykytilaa vastaava asiakirjajoukko, sillä kaikki asiakirjat ovat 8 §:n mukaisesti arvonnäärityksen kohteena. Säännöksessä säädettäisiin lisäksi myös arkistoitavista tietoaineistoista päättämisestä. Sisällöltään muuttuvat viranomaisten tietoaineistot eivät ole asiakirjoja julkisuuslain määritelmäsäännöksen mukaisessa täsmällisessä merkityksessä.

Arkistoitavaksi päätettyjä, sisällöltään muuttuvia tietoaaineistoja koskisi lakiehdotuksen 14 §:n säännös arkistokopiosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan Kansallisarkisto päättäisi viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Päätös, josta käytettäisiin lainkohdassa nimeä arkistointipäätös, perustuisi 8 §:n mukaiseen arvonmääritykseen. Momentissa säädettäisiin ehdotetun henkilötietojen suojaa arvonmäärityksessä koskevaa 8 §:n 3 momentin säännöksen täydentämisestä geneettisiä tietoja sisältävien aineistojen osalta. Jos arvonmäärityksen kohteena olevat asiakirjat ja tietoaaineistot sisältävät tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja, Kansallisarkiston olisi erityisesti arvioitava niiden tuleville sukupolville säilyttämiseen liittyviä riskejä. Ehdotetussa laissa säädettäisiin arkistoitavien viranomaisen asiakirjojen ja tietoaaineistojen sisältämien geneettisten tietojen käsittelyperusteesta tietosuojalain sääntelystä poikkeavalla tavalla. Kyse voisi olla vaan esimerkiksi potilasasiakirjoihin merkityistä, luonnollisen henkilön fysiologiaa tai terveydentilaa koskevista tiedoista, jotka on saatu biologisesta näytteestä analysoimalla ja saatettu kirjalliseen muotoon. Erityisesti geneettisten tietojen arkistoinnissa tulisi ottaa huomioon, että kuollutta henkilöä koskevat asiakirjat voivat sisältää tietoja tämän elossa olevista jälkeläisistä, jolloin niitä tulee arvioida henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Säännöksen tarkoituksena on täydentää arvonmääritystä koskevaa ehdotetun 8 §:n 3 momentin sääntelyä henkilötietojen suojan huomioimisesta. Tarkoituksena ei ole, että kyseiset seikat tulisi jättää huomiotta muunlaisia tietoja koskevassa arkistointipäätöksessä. Kansallisarkistolla on viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena (1.1.2026 voimaan tulevan Kansallisarkistosta annetun lain (509/2025) mukaan arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena) viranomaisia paremmat edellytykset arvioida arkistoitujen aineistojen säilyttämiseen ja käyttöön liittyviä riskejä.

Ehdotetun pykälän *2 momentissa* säädettäisiin arvonmääritystä koskevan asian vireillepanosta viranomaisen aloitteesta. Säännöksen mukaan viranomaisen tulisi panna arkistointia koskeva asia vireille, jos arkistoinnista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla. Vanhentumisella erityisesti sisällöllisestä epäajantasaisuudesta. Tässä yhteydessä viranomaisen olisi myös annettava Kansallisarkistolle riittävät kuvaukset ja tiedot sekä arvonmääritykseen perustuva esitys arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista.

Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti tämän lain voimaan tullessa voimassa olleet aikaisemman lainsäädännön nojalla annetut määräykset ja päätökset jäävät edelleen voimaan, kunnes Kansallisarkisto toisin määrää. Pääsääntöisesti olemassa oleville asiakirjoille on jo annettu seulontapäätös. Kokonaan uusien viranomaisten lisäksi muun viranomaisen tulisi ehdotuksen mukaan saattaa asiakirjojen arkistointia koskeva asia vireille, jos sille on asetettu uusia tehtäviä tai sille kertyy uusia asiakirjoja, joiden arvoa ei ole määritetty. Aikaisempi päätös voisi olla osin tai kokonaan epäajantasainen myös tiedonhallinnassa tapahtuneiden muutosten tai 8 §:n mukaisessa arvonmäärityksessä huomioitavan tietosuojalainsäädännön tulkintakäytännön muuttumisen vuoksi. Vanhojen analogisia aineistoja koskeneiden seulontapäätösten mukaan pysyvästi säilytettäväksi määrättyjen asiakirjojen määrä on jo teknisistä syistä rajallinen, mikä on pääsääntöisesti omiaan vähentämään henkilötietojen säilyttämiseen liittyviä riskejä.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan Kansallisarkisto voisi saattaa asiakirjojen arkistointia koskevan asian vireille omasta aloitteestaan, jos viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla eikä asiaa saateta vireille 2 momentin mukaisesti kohtuullisessa

ajassa (*1 kohta*) tai arkistointipäätöksen kohteena olevat asiakirjat kuuluvat usean viranomaisen tiedonhallintalain 2 §:n 7 kohdassa tarkoitettuun yhteiseen tietovarantoon (*2 kohta*).

Asian vireille saattaminen Kansallisarkiston aloitteesta olisi lähtökohtaisesti poikkeus 2 momentin viranomaisaloitteisesta menettelystä. Ehdotettu tapa on perusteltu seulontapäätösprosessin poikkeuksellisen luonteen vuoksi verrattaessa sitä yleisesti hallintoasioiden vireillepanoon. Oma-aloitteinen asian vireillepano on perusteltua, jos viranomainen ei itse saata asiaa vireille. Kansallisarkistolla olisi myös mahdollisuus saattaa vireille viranomaisten yhteiseen tietovarantoon sisältyvien asiakirjojen arkistointia koskeva asia.

10 §. *Yleinen arkistointipäätös.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin yleisestä arkistointipäätöksestä. Voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla Kansallisarkisto on tehnyt toimialakohtaisia päätöksiä viranomaisten asiakirjojen pysyvistä säilyttämisestä. Lisäksi Kansallisarkisto on määrännyt esimerkiksi julkishallinnon henkilöstöhallinnon ja hankintatoimen asiakirjojen ja tietoaineistojen pysyvistä säilytyksestä. Tarkoituksena on mahdollistaa vastaavien yleisten päätösten tekeminen lakiehdotuksen mukaisia, lain tasolla säädettyjä arvonmäärityksen kriteerejä noudattaen.

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan Kansallisarkisto voisi päättää useiden viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista yleisellä päätöksellä, josta käytettäisiin nimitystä yleinen arkistointipäätös. Edellytyksenä olisi, että yleinen arkistointipäätös on tarpeen toimialakohtaisen tai viranomaisten talous-, henkilöstö- tai yleishallinnon asiakirjojen ja tietoaineistojen arvonmäärityksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Säännös tulisi sovellettavaksi myös sellaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen kohdalla, jotka eivät kuuluisi ehdotetun 9 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun usean viranomaisen yhteiseen tietovarantoon.

Yleisellä arkistointipäätöksellä mahdollistettaisiin samankaltaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen yhtenäiseen arvonmääritykseen perustuva päätöksenteko. Menettelyn avulla olisi mahdollista välttää tilanne, jossa yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen ja tietosuojalainsäädännön asettamien tietojen minimointia koskevien vaatimusten yhteensovittaminen johtaisi perusteettomasti erilaisiin ratkaisuihin vastaavia tehtäviä hoitavien viranomaisten arvonmääritysesityksiin perustuvissa erillisissä päätöksissä. Menettelyssä voitaisiin hyödyntää laajasti viranomaisten asiantuntemusta arvonmäärityksessä huomioitavista seikoista, mukaan lukien henkilötietojen suojaan liittyvät toimialakohtaiset erityiskysymykset. Myös viranomaisten talous-, henkilöstö- ja yleishallinnon asiakirjojen ja tietoaineistoihin liittyvien tutkimuksellisten tarpeiden määrittäminen olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa yleisen arkistointipäätöksen kautta. Edellä 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla yleishallintoon liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti vähemmän merkittäviä kuin viranomaisen ydintehtäviin liittyvät asiakirjat. Tällaisia asiakirjoja koskevien tutkimuksellisten tarpeiden määrittäminen voisi jäädä systemaattisesti vähäiselle huomiolle erillisissä, kunkin viranomaisen esityksiin perustuvissa arkistointipäätöksissä.

Yleistä arkistointipäätöstä koskeva menettely tukisi voimassa olevan arkistolain mukaisen järjestelmän tavoin pienten kuntien ja muiden vastaavankokoisten viranomaisorganisaatioiden toimintaa ehdotetun lain velvoitteiden täyttämiseksi kielelliset oikeudet ja muut perusoikeudet turvaavalla tavalla. Menettely olisi myös erillisiin viranomaiskohtaisiin päätöksiin verrattuna kustannustehokas ratkaisu.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan yleistä arkistointipäätöstä koskevan asian voisi panna vireille toimivaltainen ministeriö tai viranomaisia laajasti edustava taho. Kansallisarkisto voisi panna

asian vireille omasta aloitteestaan, jos arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla. Säännöksen tarkoituksena on viranomaisten asiantuntija-, edunvalvonta- ja yhteistyöorganisaatioiden osallistuminen yleisen arkistointipäätöksen valmisteluun niiden oikeushenkilömuodosta riippumatta. Voimassa olevan arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla annettujen seurantapäätösten valmistelussa Kuntaliitto on edustanut kuntia epävirallisesti. Vastaavia itsehallinnollisia viranomaisia ja niihin ehdotettavassa laissa rinnastettavia toimijoita laajasti edustavia tahoja ovat esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyöorganisaatiot.

Pykälän 3 momentin mukaan yleiseen arkistointipäätökseen sovellettaisiin, mitä 9 §:n 1 momentissa säädetään. Erityiset säännökset asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista päättämisestä tulisivat siis sovellettavaksi myös yleistä arkistointipäätöstä koskevassa menettelyssä, ja Kansallisarkiston päätös perustuisi 7 §:n mukaiseen arvonmääritykseen. Lisäksi momentissa säädettaisiin Kansallisarkiston velvollisuudesta varmistaa, että osallisilla viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmääritykseen vaikuttavista seikoista. Säännöksen tavoitteena on täydentää hallintolain sääntelyä pykälässä tarkoitettua päätöksentekomenettelyä osalta.

11 §. *Arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevat tiedonhallinnan toimenpiteet.* Pykälässä säädettaisiin viranomaisen arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevista tiedonhallinnan toimenpiteistä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan viranomaisen olisi huolehdittava arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista siten, että asiakirjat ja tietoaaineistot ja niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä. Säännös on yhdenmukainen tiedonhallintalaissa omaksutun, nykyisestä arkistolaista poikkeavan arkistointikäsitteen kanssa. Momentissa säädettaisiin edelleen, että viranomaisen on ylläpidettävä arkistoituja asiakirjoja ja tietoaaineistoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus, säilyminen ja turvallisuus voidaan varmistaa.

Asiakirjojen, tietoaaineistojen ja metatietojen oleminen käytettävissä liittyy tiedonhallintalain sääntelyyn tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi. Kyseisen lain 2 §:n 13 kohdan määritelmän mukaan tietovarantojen yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietojen hyödyntämistä ja vaihtoa eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät. Lainkohdan esitöiden mukaan ”[y]hteentoimivuus koostuu paitsi teknisestä toteutustavasta, jolla tietoja voidaan siirtää tietojärjestelmien välillä, mutta myös semanttisesta yhteentoimivuudesta siten, että siirrettävät tiedot ovat sisällöltään eri tietojärjestelmissä tulkittavissa merkityssisällöltään samalla tavalla. Yhteentoimivuuteen sisältyy myös tietojen käytettävyyden varmistaminen siten, että tiedot ovat käyttötarkoitukseensa soveltuvassa muodossa, jossa niitä voidaan hyödyntää suunnitelluissa käsittelytoimissa. Siten tietovarantojen yhteentoimivuus sisältää vaatimukset teknisten toteutustapojen yhteensovittamisesta, tietoaaineistojen merkityssisältöjen vakioimisesta sekä tietojen rakenteiden määrittelystä siten, että tietovarannoissa olevat tietoaaineistot ovat hyödynnettävissä eri viranomaisissa ennalta suunniteltuihin käyttötarkoituksiin” (HE 284/2018 vp, s. 67).

Eheä tieto on virheetöntä, siinä muodossa, johon se on suunniteltu eikä sitä ei ole valtuudettomasti muokattu tai se ei ole tahattomasti muuttunut. Eheä tieto on myös käyttökelpoista, mikä takaa sen saatavuuden.

Tiedonhallintalain 4 luvun tietoturva vaatimukset koskevat myös arkistoituja tietoaaineistoja, mutta tiedonhallintalain sääntely ei ulotu laajemmin arkistoinnin toteuttamiseen. Erityisen tärkeää on pitää yllä turvallisia olosuhteita, joita voivat olla esimerkiksi käyttö- tai

kulkuoikeuksien hallinta, mutta myös paperisessa muodossa olevan tietoaineiston säilyminen sopivassa lämpötilassa tai oikeanlaisessa kotelossa. Ennen arkistoitavien asiakirjojen ja tietojen siirtämistä kansalliseen arkistotietovarantoon tietojärjestelmissä on tärkeää huolehtia tietoturvaa koskevista toimenpiteistä ja asianmukaisista suojatoimista siten, että arkistoitavat asiakirjat ja tiedot säilyvät saatavina ja eheinä. Tämä voi tarkoittaa asianmukaisten tiedostomuotojen ja tietorakenteiden ylläpitoa. Eheydellä varmistetaan, että asiakirjat ja tietokokonaisuudet säilyvät rakenteiltaan loogisina kokonaisuuksina ja sisällöltään muuttumattomina. Eheä tieto on virheetöntä, siinä muodossa, johon se on suunniteltu eikä sitä ole valtuudettomasti muokattu tai se ei ole tahattomasti muuttunut. Eheä tieto on myös käyttökelpoista, mikä takaa sen saatavuuden.

Saatavuuteen kuuluu esimerkiksi looginen järjestys, luettelointi, kuvailu ja tiedostomuodot ja asiakirjojen löydettävyyys. Arkistoinnissa käytettäviä tietojärjestelmiä ja tiloja olisi valvottava säännöllisesti. On tärkeää luoda tietoaineistojen säilymiselle ja saatavuudelle suotuisat olosuhteet, mutta näiden toteutumista tulee myös valvoa, sillä yksittäisetkin poikkeamat turvallisissa olosuhteissa voivat tarkoittaa sitä, että arkistoinnin tavoite ei toteudu ja ainutlaatuiset asiakirjat eivät säily tuleville sukupolville. Käytännössä valvonta voidaan tietojärjestelmissä hyvin pitkälle automatisoida. Myös arkistotilojen olosuhteiden, esimerkiksi lämpötilan ja ilmankosteuden valvonnassa voidaan hyödyntää automatisointia.

Ehdotetussa pykälässä on osin kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä suhteessa tietosuojasetukseen. On perusteltua ja johdonmukaisuuden kannalta tärkeää, että yleisen edun mukaiselle arkistoinnille vahvistetaan kansalliset säännöt. Säännöksessä vahvistetaan niitä edellytyksiä ja sääntöjä, joiden perusteella arkistoitavien aineistojen tiedonhallinta toteutetaan. Kyse on turvallisuuden toteuttamisesta, saatavuuden varmistamisesta ja laadukkaasta tiedonhallinnasta, jotka turvaavat rekisterinpitäjän suojatoimien ohella ja rinnalla rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen mahdollisuuksia. Sääntely on rekisteröidyn oikeuksiin nähden oikeasuhtaista, sillä on tärkeää määritellä erityiset säännöt asiakirjojen sisältämien tietojen käsittelystä arkistossa. Esitys parantaisi rekisteröidyn oikeuksien toteutumista, kun tiedot ovat turvassa ja saatavilla koko elinkaaren ajan. Erityisten henkilötietoryhmien käsittely edellyttää tarkkoja menettelyjä ja turvallista käsittelytapaa. Esiitetty säännös vahvistaisi myös sitä, että näitä tietoja käsiteltäisiin asianmukaisesti myös arkistointitarkoituksessa.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja koskevasta tietosuojasta geneettisten tietojen käsittelyn mahdollistamiseksi tietosuojalainsäädännöstä poiketen. Asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointi Kansallisarkiston päätöksen tai muualla laissa säädetyn mukaisesti merkitsee myös muutosta myös asiakirjoihin ja tietoaineistoihin sovellettavien tietosuojalainsäädännön vaatimusten kannalta. Ehdotetun säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovellettaisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin arkistoitaviin asiakirjoihin ja tietoaineistoihin. Viranomaisen olisi tällaisessa käsittelytilanteessa toteutettava tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointiin sovellettaisiin myös tietosuojalain 32 §:n ja tietosuoja-asetuksen 89 artiklan säännöksiä.

Ehdotettavan pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista sekä arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista ja tiloista. Tiedostomuodoista määrääminen on tärkeää sähköisessä arkistoinnissa, jotta voidaan taata pitkällä aikavälillä tietojen säilyminen. Vaikka arkistoinnissa pyritään ottamaan huomioon arkistoitavien tietoaineistojen

tiedostomuodoissa muuttumattomuuden, turvallisuuden ja eheyden sekä tiedostomuodon käyttökelpoisuuden edellytykset kestävästi, on oletettavaa, että tietty tiedostomuoto tulee menettämään käyttökelpoisuutensa jossain vaiheessa vuosikymmenten kuluessa, eikä se enää palvele arkistoinnin tarkoituksia. Tämä voi edellyttää toimenpiteitä, joilla arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen tiedostomuotoa muutetaan sisältöä muuttamatta.

12 §. *Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen.* Pykälässä säädettäisiin vaatimuksista, jotka koskevat asiakirjojen muuttamista sähköiseen muotoon arkistoinnin toteuttamisen yhteydessä sekä asiakirjan alkuperäisen muodon mahdollisen tuhoamisen edellytyksistä.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että viranomaisen arkistoitavat tai arkistoidut asiakirjat voidaan muuttaa sähköiseen muotoon Muutettaessa arkistoitavia tai arkistoituja asiakirjoja sähköiseen muotoon on varmistettava asiakirjan säilyminen sisällöltään muuttumattomina, eheinä ja luotettavina. Momentissa säädettäisiin edelleen, että sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen alkuperäinen muoto voitaisiin tuhota, ellei asiakirjan kulttuurihistoriallinen arvo tai oikeudellinen todistusvoima edellytä myös alkuperäisen muodon säilyttämistä arkistossa.

Säännöksen tarkoituksena on selvittää, että muut kuin alun perin sähköiset asiakirjat voidaan muuttaa sähköiseen muotoon. Säännös koskee sekä lakiehdotuksen mukaisen Kansallisarkiston päätöksen tai muualla laissa säädetyn mukaisesti arkistoitavia asiakirjoja että aikaisemmin arkistoituja paperi- tai vastaavassa muodossa olevia asiakirjoja.

Tiedonhallintalain 19 §:ssä säädetään, että jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Viranomainen vastaa siitä, että sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan luotettavuus ja eheys varmistetaan. Viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään sähköisesti. Velvoite ei kuitenkaan koske jo arkistoituja asiakirjoja vaan tiedonhallintalain 30 §:n 3 §:n siirtymäsäännöksen nojalla 24 kuukauden kuluttua tiedonhallintalain voimaantulosta viranomaiselle saapuvia ja viranomaisen laatimia uusia asiakirjoja. Arkistoitujen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen, eli digitointi, voi olla tarpeen asiakirjojen käytettävyyden ja saatavuuden parantamiseksi, mutta myös arkistoinnin kustannus- ja vaaditun siirtomuodon takia.

Alkuperäinen muoto tarkoittaa sitä muotoa, jossa asiakirja on ennen digitointia. Se on yleensä paperi tai muu analoginen säilytysmuoto. Viranomainen voisi tuhota alkuperäiset asiakirjat, jos digitointi on suoritettu onnistuneesti eikä asiakirjojen todistusvoimaisuus taikka kulttuurihistoriallinen arvo edellytä myös alkuperäisen kappaleen pitkäaikaista säilyttämistä. Viranomainen arvioisi alkuperäisten asiakirjojen säilyttämisen tarpeen. Kansallisarkisto on asiantuntijaviranomaisena antanut ohjeita kulttuurihistoriallisen arvon ja todistusvoimaisuuden arviointiin liittyvistä tekijöistä.

Kansallisarkisto voisi ehdotetun *2 momentin* perusteella antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädetyistä teknisistä menettelytavoista. Määräysvalta on perusteltua säätää Kansallisarkiston tehtäväksi, sillä säännös kohdistuu tarkkarajaisesti vain digitoinnissa, eli sähköiseen muotoon muuttamisessa, käytettäviin tekniikkiin menettelytapoihin. Digitointiprosessiin liittyvät vaatimukset muuttuvat tekniikan kehittyessä. Teknisistä vaatimuksista, joilla varmistetaan sisällön eheys, muuttumattomuus ja luotettavuus, ei ole mielekasta säätää lain tasolla. Niitä on kuitenkin kyettävä ohjaamaan sitovin määräyksin.

13 §. *Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon.* Ehdotetun *1 momentin* sääntely vastaisi soveltamisalaltaan voimassa olevan arkistolain 14 §:n

sääntelyä. Pykälässä säädettäisiin valtion viranomaisten arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon, kun aikaisempi sääntely koski ainoastaan asiakirjoja. Säännöksessä vahvistettaisiin nykyinen käytäntö, jonka mukaisesti asiakirjoja koskevat arkistoinnin kannalta merkittävät metatiedot siirretään samassa yhteydessä arkistoon. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisestä sähköisessä muodossa. Tiedonhallintalain 19 §:ssä edellytetään, että mikäli asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon, jos asiakirja on säädetty pysyvästi säilytettäväksi taikka lailla tai lain nojalla arkistoitavaksi. Sähköinen muoto on myös nykyisin tietojen käsittelyssä pääsääntö. Siirto voi edellyttää jo arkistoitujen tietojen muuttamista siirtokuntoon, eli sähköiseen muotoon muuttamista. Sähköinen muoto voi tarkoittaa erilaisia tiedostomuotoja.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten sekä niiden asettamien mainitun momentin 8 kohdassa tarkoitettujen toimielinten velvollisuudesta siirtää arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon. Voimassa olevasta laista poikkeava muotoilu liittyy ehdotetun lain organisatorista soveltamisalaa koskevaan, julkisuuslakiin viittaavaan säännökseen. Voimassa olevan arkistolain 14 §:n 1 momentissa on lisäksi säädetty ulkoasiainhallintoa koskevasta poikkeuksesta. Perusteita ulkoasiainhallinnon arkistojen erityisasemalle ei enää ole. Jatkossa ulkoministeriön ja edustustojen sähköiset tietoaaineistot siirrettäisiin kansalliseen arkistotietovarantoon samalla tavalla kuten muidenkin ministeriöiden aineistot. Arkistoinnista vastaa valtioneuvoston kanslia 5 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti. Kansallisarkisto ottaisi päätöksessään huomioon viranomaisen ja asiakirjojen tilanteen, ettei viranomaiselle aiheutuisi siirrosta kohtuutonta haittaa.

Pykälän 2 momentti koskisi mahdollisuutta poiketa 1 momentin siirtovelvoitteesta ja siirtojen sähköisestä muodosta. Tällainen poikkeamisen mahdollisuus olisi silloin, jos se olisi välttämätöntä turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten, muiden tietoturvaluusvaatimusten tai tarpeen muun asiakirjan luonteeseen liittyvän erityisen syyn vuoksi. Sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat siirrettäisiin kansalliseen arkistotietovarantoon myös alkuperäisessä muodossa, jos niiden alkuperäiseen muotoon liittyy erityistä arvoa. Ehdotettu säännös on turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin ja tietoturvaluusvaatimusten liittyvien poikkeusperusteiden osalta yhteneväinen tiedonhallintalain 19 §:n 1 momentin sähköiseen muotoon muuttamista ja säilyttämistä koskevan sääntelyn kanssa. Kyseisiä poikkeusmahdollisuuksia tulee arvioida suppeasti eli poikkeamisen tulee olla välttämätöntä. Ehdotetun säännöksen asiakirjan luonteeseen liittyvän erityisen syyn osalta arviointi koskisi poikkeuksen tarpeellisuutta. Tiedonhallintalaista poikkeava muotoilu on perusteltu arkistoinnin tarkoituksen vuoksi.

Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen sähköiseen säilytykseen ja arkistointiin liittyy tekijöitä, joiden perusteella poikkeus olisi tarpeen. Käytännössä poikkeus koskisi sitä, etteivät kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) säädetty erityissuojattavat tietoaaineistot sekä asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston hallinnossa annetun asetuksen (1101/2019) 3 §:n 1–3 kohdan mukaisesti tasoille I–III turvallisuusluokitellut asiakirjat ole siirrettävissä Kansalliseen arkistotietovarantoon. Kansallisarkiston tietojärjestelmien turvallisuusratkaisut on toteutettu tasolle IV turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyn vaatimukset täyttävällä tavalla. Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat ja muut poikkeuksen piirissä olevat asiakirjat jäävät viranomaisen säilytysvastuulle. Viranomaiset vastaavat tällaisten asiakirjojensa säilyttämisestä niiden säilytysajan sekä arkistoinnista. Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen arkistoinnista vastaa se viranomainen, jonka hallussa kyseiset asiakirjat ovat. Turvallisuusluokitukset eivät ole pysyviä, jolloin määräajan päätyttyä siirtoa koskeva poikkeus ei olisi enää voimassa.

Asiakirjan luonteeseen liittyviä erityisiä syitä voisivat olla esimerkiksi se, että viranomainen olisi jo hankkinut tai sillä olisi itsellään käytössä muu arkistoinnin edellytykset täyttävä arkistojärjestelmä taikka, jos sen tietoaaineisto on sellaista, ettei sitä kohtuullisesti voida digitoida. Muita asiakirjan luonteeseen liittyviä syitä tulisi arvioida siten, että poikkeaminen olisi mahdollista ja vain perustelluista ja todellisista syistä, jotta arkistoinnin tavoitteet voidaan taata. Poikkeaminen ei olisi mahdollista esimerkiksi kustannusperusteisesti.

Lisäksi ehdotetun pykälän 1 momentissa säädetystä siirtovelvoitteesta ja sähköistä muotoa koskevasta vaatimuksesta voi olla perusteltua poiketa, jos itse viranomaisen luonteeseen liittyy erityispiirteitä. Esimerkiksi valtioneuvoston 28.10.2021 asettama saamelaiden totuus- ja sovintokomissio on 1 momentissa tarkoitettu valtion viranomaisen asettama toimielin, mutta päätös oli valtion, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen edustajien yhteistyössä valmisteleva. Asettamispäätöksen mukaan toimielimen asiakirjat säilytetään Saamelaisarkistossa, joka on Kansallisarkiston toimipiste. Koska saamelaiskäräjiä ei sen erityislaatuisten itsehallinnollisen luonteen vuoksi voida pitää valtion viranomaisena eikä osana valtionhallintoa, saamelaiskäräjälakia täydennettiin eräiltä osin jo ennen sen voimaantuloa (laki 1725/1995, HE 190/1995 vp). Saamelaiskäräjälaissa säädetään viranomaisia koskevasta neuvotteluvetoa. Tällaisessa tapauksessa toimielimen erityinen luonne voi olla peruste järjestää lopulliseen arkistoon siirto lainkohdan yleisestä muotoilusta poikkeavalla tavalla.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto päättäisi viranomaista tai toimielintä kuuluttamaan siirron ajankohdasta ja että siirto voitaisiin toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilytysajan kuluessa. Voimassa olevan tiedonhallintalain 21 §:n sääntely edellyttää vallitsevan tulkinnan mukaan tietoaaineistojen säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen erottelua toisiaan seuraaviksi elinkaaren osiksi. Tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin mukaisiin kriteereihin perustuva säilytysaikojen määrittäminen voi johtaa käytännön tarpeiden kannalta pitkiin säilytysaikoihin. Pitkät, useiden vuosikymmenten pituiset säilytysajat edellyttäisivät viranomaisissa merkittäviä investointeja säilytysratkaisuihin, joissa arkistoitavien tietoaaineistojen eheys ja säilyvyys voidaan varmistaa ennen arkistovaiheen alkamista ja siirtämistä kansalliseen arkistotietovarantoon, mikä on omiaan kasvattamaan kustannuksia merkittävästi. Julkisessa hallinnossa ei myöskään yleensä ole kokemusta siitä, miten tietoaaineistot tulevat säilymään käytettävänä ja ymmärrettävänä pitkällä aikavälillä ja miten ne saatetaan tutkimuksen käyttöön. Tämä kasvattaa tietojen käytettävyyden tai ymmärrettävyyden menettämisen riskiä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon tilanteessa, jossa alkuperäistä tarkoitusta varten määritetty säilytysaika on vielä meneillään. Säännös ei toisaalta estäisi viranomaista muuttamasta aikaisemmin määrittämänsä säilytysaikaa lyhyemmäksi.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin edelleen, että siirrettävien asiakirjojen siirtokuntoon saattamisesta ja siirrosta aiheutuvista kustannuksista vastaavat ne siirtävät viranomaiset ja toimielimet, joiden tietoaaineistoista tai hallinnassa olevista tietoaaineistoista on kysymys. Tämä koskisi myös organisaatiouudistusten johdosta viranomaisen hallintaan siirtyneitä tietoaaineistoja. Siirtävä viranomainen tai muu alkuperäinen rekisterinpitäjä on rekisterinpitäjä siihen saakka, kunnes siirto on hyväksytysti toteutettu. Tämän jälkeen Kansallisarkisto on siirrettyjen arkistoitujen aineistojen rekisterinpitäjä.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin edelleen, että siirron voi myös toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomainen. Siirron toteuttaja voisi olla muukin taho kuin yksittäinen viranomainen, kuten yhteisen tietovarannon ylläpitäjä. Siirtokustannukset jaettaisiin yhteiseen tietovarantoon liittyneiden toimijoiden kesken näiden keskinäisin menettelyin. Ehdotettu momentti vastaa nykytilannetta, mutta siinä selvennetään kansalliseen arkistotietovarantoon siirtoon liittyviä vastuuta siten, että vastuu arkistoitavista

asiakirjoista ennen siirtoa on siirtävällä taholla. Siirtävä viranomainen voisi toimia muiden viranomaisten tai rekisterinpitäjien lukuun, mikä edellyttää viranomaisten sopimista siirrosta ja siihen liittyvistä vastuista ja menettelyistä, ellei vastuista ja menettelyistä ole erikseen laissa säädetty. Jos siirron toteuttaa muu taho kuin se viranomainen, jonka vastuulla asiakirjat ovat, siirtävästä tahosta tulee henkilötietojen käsittelijä ao. viranomaisen lukuun, eikä rekisterinpitäjäys muutu.

Asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon merkitsee samalla rekisterinpitäjyyden siirtymistä Kansallisarkistolle. Kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluiin asiakirjoihin kuuluvat oikeudet, kuten oikeus päättää tietojen antamisesta, kuuluvat Kansallisarkistolle, ellei asiasta ole lailla toisin säädetty. Siirrolla ei ole vaikutusta mahdollisiin tekijänoikeuksiin, ellei asiasta ole sovittu tai sovita erikseen. Kustannusten jaon osalta ehdotus ei muuttaisi nykytilaa.

Kansallisarkisto voisi antaa *4 momentissa* säädettyllä tavalla määräyksiä *3 momentissa* säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista, kuten vastaanotettavien asiakirjojen tarkemmista muotovaatimuksista tai siirrosta käytettävistä menettelytavoista. Siirron yhteydessä on viranomaisen vastuulla varmistaa tiedon tekninen laatu metatietoineen. Momentissa tarkoitettu Kansallisarkiston määräysvalta on rajattu vain siirron tekniseen toteuttamiseen. Keskeistä on myös se, ettei arkistotietovarantoon siirretä muuta kuin arkistoitavaa tietoaaineistoa, ei esimerkiksi määräaikaaisesti säilytettävää tietoaaineistoa tai tietoaaineistoa, joka olisi pitänyt tuhota. Kansallisarkiston sähköinen arkistointipalvelu mahdollistaa tietoaaineistojen tai asiakirjojen siirtämisen käyttöliittymän kautta tai muulla tavalla kansalliseen arkistotietovarantoon.

14 §. *Muiden viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon.* Säännös olisi uusi, ja sen tarkoituksena on vahvistaa muiden kuin valtion viranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää Kansallisarkiston keskitettyjä arkistopalveluja. Uuden mahdollisuuden hyödyntäjiä voisivat olla esimerkiksi kunnat, ortodoksinen kirkko ja sen seurakunnat, hyvinvointialueet, Kansaneläkelaitos ja yliopistot.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että muut kuin 13 §:n 1 momentissa tarkoitettut eli valtion viranomaiset ja toimielimet voisivat siirtää arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon. Siirto voitaisiin ehdotetun 13 §:n 3 momentin säännöstä vastaavalla tavalla toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitettun säilytysajan kuluessa. Momentissa säädettäisiin edelleen, että Kansalliseen arkistotietovarantoon voitaisiin siirtää kyseisten viranomaisten asiakirjoja muussa kuin sähköisessä muodossa, jos asiakirjan alkuperäisellä muodolla on erityistä arvoa. Kyse on mahdollistavasta säännöksestä, joka voisi tulla sovellettavaksi poikkeuksellisissa tapauksissa.

Ehdotetun pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että viranomainen ja Kansallisarkisto sopivat siirron toteuttamisesta ja ajankohdasta. Sopimuksessa huomioitaisiin siirtojen ja siirrettävien tietoaaineistojen ominaispiirteet.

Ehdotettu säännös antaisi kyseisille viranomaisille mahdollisuuden siirtää arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot Kansallisarkiston haltuun kansalliseen arkistotietovarantoon, eikä niiden tarvitsisi rakentaa, kehittää tai hankkia omia pitkäaikaissäilytykseen tähtäviä järjestelmiä.

15 §. *Arkistokopio tietoaaineistosta.* Pykälässä säädettäisiin arkistoitavien tietoaaineistojen kopioinnista arkistointitarkoitusta varten. Pykälän tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten sisällöltään muuttuvista sähköisistä tietoaaineistoista otettujen tutkimuskäyttöä palvelevien kopioiden ottaminen. Esimerkiksi paikkatietoaaineistot ovat luonteeltaan päivittyviä. Ehdotetun

lain 9 ja 10 §:ssä tarkoitetun arkistointipäätöksen kohteena olisivat sekä asiakirjat ja tietoaaineistot. Sisällöltään muuttuvat tietoaaineistot eivät sisällä asiakirjoja julkisuuslain mukaisessa täsmällisessä merkityksessä.

Ehdotetulla säännöksellä ei ole suoranaista vastinetta voimassa olevassa arkistolaissa, mutta sen tarkoitus vastaa aikaisempaa sääntelyä teknisesti ajantasaisella tavalla. Nykyisen lainsäädännön nojalla tehdyissä päätöksissä on voitu määrätä muuttuvien tietoaaineistojen sisältämien tietojen säilyttämisestä otoksena (tulosteena).

Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan Kansallisarkistolla olisi oikeus saada 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun eli valtion viranomaisen ja toimielimen sisällöltään muuttuvasta sähköisestä tietoaaineistosta kopio tutkimuskäyttöä varten (arkistokopio) kansalliseen arkistotietovarantoon, jos tietoaaineisto on arkistoitava. Käytännössä arkistointipäätöksessä tulisi sisällöltään muuttuvien sähköisten tietoaaineistojen osalta määritellä, millä aikavälillä tietoaaineistosta tulisi ottaa otos arkistokopiona käytettäväksi. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että arkistokopion siirtoon sovelletaan, mitä 13 §:n 3 momentissa säädetään.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan Kansallisarkisto voisi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan kansalliseen arkistotietovarantoon 1 momentissa tarkoitetun arkistokopion muun viranomaisen sähköisestä tietoaaineistosta, jos tietoaaineisto on arkistoitava. Säännös täydentäisi ehdotetun 15 §:n mukaista sääntelyä, jolla asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtäminen Kansallisarkiston haltuun ja määräysvaltaan kansalliseen arkistotietovarantoon mahdollistettaisiin muille kuin valtion viranomaisille.

3 luku. Yksityisten asiakirjojen arkistointi

16 §. *Yksityisten arkistoaaineistojen ottaminen kansalliseen arkistotietovarantoon.* Ehdotettu säännös vastaa pääasiallisesti voimassa olevan arkistolain 17 §:n sääntelyä, jonka mukaan yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa tehtävän sopimuksen nojalla ottaa Kansallisarkiston, maakunta-arkiston tai muun tässä laissa tarkoitetun arkiston säilytettäväksi ja hoidettavaksi. Arkistolain esitöiden mukaan sopimus voi oikeudelliselta luonteeltaan olla talletus tai luovutus (HE 187/1993 vp s. 10/I). Nyt ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on selkeästi erotella sopimusperusteinen säilyttäminen yksityisen toimijan lukuun sekä yksityisen toimijan aineistojen siirto kansalliseen arkistotietovarantoon sopimusperusteisesti. Yksityinen arkisto –termin sijaan säännöksessä käytettäisiin muotoilua yksityinen arkistoaaineisto.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että Kansallisarkisto voi sopimuksen perusteella ottaa kansalliseen arkistotietovarantoon yleisen edun mukaisesti arkistoitavia yksityisiä arkistoaaineistoja. Yksityisten arkistoaaineistojen määritelmästä säädettäisiin 3 §:n 4 kohdassa.

Kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettävien asiakirjojen tulisi olla yleisen edun mukaisesti arkistoitavia asiakirjoja. Yksityisiin arkistoaaineistoihin sisältyy laajasti tietoa esimerkiksi kansalais- ja järjestötoiminnasta, liike- ja elinkeinoelämästä, poliittisten puolueiden toiminnasta, merkkihenkilöistä ja -tapahtumista, tavallisten ihmisten arjesta, paikallishistoriasta ja vähemmistöistä. Asiakirjallinen kulttuuriperintö on laaja ja koko ajan kasvava kokonaisuus, johon kuuluu niin yksityisiä kuin viranomaisten asiakirjoja. Kansallisarkisto on merkittävin asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvaaja Suomessa, joten sen on jatkossakin tarpeen voida ottaa vastaan yksityisiä arkistoaaineistoja. Kansallisarkisto ei kuitenkaan ole yksityisten arkistoaaineistojen osalta ainoa toimija, vaan arkistotehtävää hoitavat monet muut tahot, yhdistykset ja seurakunnat sekä yhteisöt. Erityinen arkistotehtävä on olemassa etenkin

valtionavustusta saavilla yksityisarkistoilla. Nämä kaikki toimijat palvelevat yleisen edun mukaisen arkistoinnin tarkoitusta, eli kulttuuriperinnön säilyttämistä.

Nykyisen arkistolain ilmaisu yksityinen arkisto ei ole ollut selkeä monimerkityksellisyytensä vuoksi. Säännöksessä tarkoitettujen yksityisten arkistoaineistojen piiri kattaa asiakirjat, joiden arkistointi ei perustu ehdotettuun lakiin tai muuhun lakisääteiseen velvoitteeseen. Säännöksen nojalla Kansallisarkistolle olisi toimivalta hankkia asiakirjoja esimerkiksi ulkomaisista arkistoista, joissa säilytetään suomalaisia tai Suomen kulttuuriperinnön kannalta tärkeitä asiakirjoja ja asiakirjakokonaisuuksia.

Yksityisten arkistoaineistojen ottaminen kansalliseen arkistotietovarantoon tarkoittaisi asiakirjojen luovutusta, eli asiakirjojen ja niihin liittyvien oikeuksien siirtoa Kansallisarkistolle, joka toimisi myös tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Yksityisiin arkistoaineistoihin sisältyvien, tietosuojalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjän tulee tällöin lakiehdotuksen 8 §:n arvonnäytystä koskevaa säännöstä vastaavasti määrittellä, mitä yleisten etujen mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuva henkilötietojen käsittely erilaisten asiakirjojen ja osalta tarkoittaa. Usein yksityisten henkilöiden asiakirjojen kohdalla on kyse tilanteista, joissa aineisto on henkilökohtaista tai kotitalouteen liittyvää, eli tiedot ovat syntyneet ns. kotitalouspoikkeuksen piirissä. Näissä tapauksissa on epätodennäköistä, että mitään arvonnäytystä vastaavaa arviointia olisi tehty. Kun arkistoitavat yksityiset asiakirjat luovutetaan Kansallisarkistolle, ovat myös luovutus, tietojen järjestäminen ja kuvailu arkistoon käsittelytoimia, jotka ovat tietosuojasääntelyn piirissä, eikä kyse ole enää tällöin kotitalouspoikkeuksen alasta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kansalliseen arkistotietovarantoon otetun yksityisen arkistoaineiston käyttöä koskisivat luovuttajan kanssa sovitut rajoitukset. Voimassa olevan arkistolain 17 §:n 2 momentin mukaan yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu. Julkisuudesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Ehdotettu uusi säännös vastaisi tarkoitukseltaan arkistolain 17 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä. Mikäli asiakirjojen joukossa on viranomaisen asiakirjoja tai muita julkisuuslain perusteella julkisuuslain piiriin kuuluvia asiakirjoja, niihin sovelletaan julkisuuslakia, eikä erillistä säännöstä arkistointilaissa tarvita.

17 §. *Yksityisten arkistoaineistojen turvaaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Kansallisarkiston oikeudesta turvata yksityisen hallussa oleva kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokas ja yleisen edun mukaisesti arkistoitava asiakirja tai asiakirjakokoelma, joka on ilmeisesti vaarassa tuhoutua, hävitä tai tulla myydyksi. Kansallisarkistolla olisi oikeus ottaa asiakirjasta tai asiakirjakokoelmasta jäljennös tai sähköinen tallenne taikka lunastaa se käypään hintaan. Säännös vastaisi pääasiallisesti voimassa olevan arkistolain 19 §:n sääntelyä. Ehdotetun 1 momentin terminologia yhdenmukaistettaisiin vastaaman lain kokonaisuutta, ja siinä luovutettaisiin voimassa olevan lain mukaisen yksityisen arkiston käsitteen käytöstä. Sen sijaan käytettäisiin arkistoaineisto-termiä. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta saada jäljennöksen vaihtoehtona sähköinen tallenne teknistä kehitystä vastaavasti.

Yksityisen asiakirjan tai asiakirjakokoelman pakkolunastus olisi edelleen mahdollista käypään hintaan. Tältä osin muotoilu vastaa voimassa olevaa arkistolakia, jonka säätämishetkellä voimassa ollut hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin pakkolunastusta koskenut säännös vastasi nykyisen perustuslain 15 §:n 2 momenttia.

Ehdotetun pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että 1 momentissa tarkoitetun toimenpiteen kohteena oleva arkistoaineisto on välittömästi siirrettävä Kansallisarkistoon siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu. Väliaikaisen säilytyksen aikana asiakirjoista ei saisi antaa tietoja muille kuin niiden omistajalle. Ehdotettu säännös vastaisi tarkoitukseltaan voimassa olevan arkistolain 20 §:ää.

Pykälän 3 *momentti* sisältäisi voimassa olevan arkistolain 19 §:n 2 momenttia vastaavan informatiivisen viittaussäännöksen. Pykälässä tarkoitettujen arkistoaineistojen maastaviennistä säädetään kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetussa laissa (933/2016).

4 luku. **Kansallista arkistotietovarantoa koskevat säännökset**

18 §. *Tietojen antaminen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä asiakirjoista.* Ehdotettu säännös vastaa pääosin voimassa olevan arkistolain 21 b §:ää.

Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin, että Kansallisarkistolla olisi oikeus julkisuuslain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto kansalliseen arkistotietovarantoon siirretystä julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetusta viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Julkisuuslain 16 §:n mukaan asiakirja on lähtökohtaisesti annettava pyydetyllä tavalla. Muilta osin noudatettaisiin julkisuuslain 16 §:n sääntelyä.

Sähköinen antaminen voisi tarkoittaa myös ohjausta käyttämään yleisessä tietoverkossa olevaa asiakirjaa, jos kansallisen arkistotietovarantoon sisältyvä asiakirja on saatettu saavutettavaksi yleisessä tietoverkossa huomioon ottaen hallintolain mukainen viranomaisten palveluperiaate. Kansallisarkisto on julkaissut yleisessä tietoverkossa lähtökohtaisesti miltei kaikki sellaiset kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvät sähköiset asiakirjat, joihin ei sisälly salassapito- ja tietosuoja tai tekijänoikeuslainsäädännön perusteella suojattavia tietoja tai oikeuksia. Ohjausta tehdessään Kansallisarkiston tulisi ottaa huomioon tietopyynnön esittäjän mahdollisuudet saada selville sähköisesti annetun asiakirjan sisältö. Ehdotetulla säännöksellä ei ole vaikutusta julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaiseen, viranomaisen henkilökisteriin sisältyvien tietojen antamista koskevaan sääntelyyn, jota sovelletaan tietojen antamiseen viranomaisen julkisista henkilökistereistä.

Pykälän 1 momenttiin esitettynä terminologisena muutoksena voimassa olevaan lakiin olisi pysyvässä säilytyksessä olevan asiakirjan muuttaminen ehdotetun uuden lain mukaisin termein kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyksi viranomaisen asiakirjaksi. Poikkeusmahdollisuus tietopyynnön vastaamistavasta koskisi siis vain arkistoituja asiakirjoja. Lisäksi edellytyksenä olisi, että asiakirjat olisi siirretty Kansallisarkiston haltuun ja määräysvaltaan, eli kansalliseen arkistotietovarantoon.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin myös siitä, että Kansallisarkisto voisi julkisuuslain 34 §:n estämättä periä julkisen asiakirjan sähköpostitse annettavasta kopiosta maksuja, kun kyse olisi kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä sähköisistä asiakirjoista. Maksut määräytyisivät tällöin julkisuuslain 34 §:n 3 momentin mukaisesti. Tällä hetkellä Kansallisarkiston maksuista säädetään Kansallisarkiston suoritteiden maksullisuudesta annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (11949/2023). Julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa on säädetty, että maksua ei peritä julkisuuslain 9 ja 11 §:n nojalla tiedon antamisesta, jos julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse tai sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse. On perusteltua säätää Kansallisarkistoa koskevasta poikkeuksesta sähköisen tietojen antamistavan maksuihin, koska myös sähköisesti arkistoitujen asiakirjojen identifiointi, poiminta ja antaminen sähköpostilla aiheuttavat kustannuksia. Tietopyyntöjen kohteena oleviin

arkistoituihin sähköisiin asiakirjoihin on vain harvoin käytössä yhtä hyviä hakumenetelmiä kuin viranomaisissa oleviin sähköisiin asiakirjoihin. Kun asiakirjoja käsitellään muualla kuin alkuperäisessä tietojärjestelmässä, voi niiden käytettävyys heiketä merkittävästikin, jolloin tietopyynnön kohteena olevien arkistoitujen sähköisten asiakirjojen yksilöinti edellyttää useasti sähköisten asiakirjoihin selailua tai haarukointia.

Tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tutustua itseään koskeviin tietoihin. Rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan lähtökohtaisesti oikeus saada tutustua itseään koskeviin tietoihin ja saada niistä jäljennös maksutta. Tietosuojalain 32 §:n mukaan käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tietosuoja-asetuksen 15, 16 ja 18–21 artiklassa tarkoitetuista rekisteröidyn oikeuksista poiketa tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdassa säädetyn edellytyksin. Rekisteröidyn oikeuksista poikkeaminen edellyttää, että kyseiset oikeudet joko todennäköisesti estäisivät kyseisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttaisivat sitä suuresti. Kansallisarkisto käsittelee ehdotetun 19 §:n selkeyttävän säännöksen mukaisesti kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviä henkilötietoja yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa.

Ehdotettu sääntely olisi sopusoinnussa sekä julkisuusperiaatteen toteuttamisen että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2019/1024, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (jäljempänä avoimen datan direktiivi) sisältyvään sääntelyn kanssa. Avoimen datan direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjojen uudelleenkäytön on oltava maksutonta, mutta direktiivin 6 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan maksuttomuutta ei poikkeuksellisesti sovelleta kirjastoihin, korkeakoulujen kirjastot mukaan luettuina, sekä museoihin ja arkistoihin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyn viranomaisen asiakirjan saamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkistoon on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Säännös vastaisi voimassa olevan arkistolain 21 b §:n 2 momentin sääntelyä, mutta siihen on lisätty viivytyksettömyyden vaatimus. Se tarkoittaa, että Kansallisarkiston tulee, kuten julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty, antaa tieto mahdollisimman pian pyynnön saapumisesta lukien. Kansallisarkistoon on viime vuosina tehty keskimäärin noin 25 000 tietopyyntöä vuodessa. Suurin osa tietopyynnöistä koskee yksittäisiä asiakirjoja, mutta yksittäinen tietopyyntö voi kohdistua samalla kertaa myös useisiin satoihin asiakirjoihin. Lisäksi jonkin kiinnostavan teeman näkyminen julkisuudessa, johon liittyvät asiakirjat ovat saatavilla Kansallisarkistosta, on melko usein moninkertaistanut vireille tulevien tietopyyntöjen lukumäärän, ja ruuhkauttanut tietopyyntöjen käsittelyä Kansallisarkistossa. Suurin osa asiakkaiden tekemistä tietopyynnöistä tulee asiakkaiden henkilökohtaisiin tiedontarpeisiin. Varsin usein tietopyyntöjä tehdään luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseksi tai todentamiseksi, vaikka kyseiset tarkoitukset tulee tiedonhallintalain 21 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti ottaa huomioon viranomaisen tietoaaineistojen säilytysaikoja määritettäessä. Tietopyyntöihin kuuluvat laajasti ymmärrettynä myös asiakirjajaksikoiden tilaaminen omaehtoista tutkimusta varten Kansallisarkiston toimipaikkojen tutkijasaleihin. Asiakirjajaksikoita on vuosittain tilattu yli 40 000 kappaletta.

19 §. Henkilötietojen käsittely ja tietoturvallinen käyttöympäristö. Pykälässä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja tietoturvallisesta käyttöympäristöstä. Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto on kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjä ja että Kansallisarkisto käsittelee kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviä henkilötietoja yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Säännös on luonteeltaan selkeyttävä. Kansallista arkistotietovarantoa koskevasta rekisterinpitäjyydestä säätäminen selkeyttäisi Kansallisarkiston vastuita. Kansallisarkiston säilyttäessä arkistoitavia asiakirjoja sopimusperusteisesti ehdotetun 21 §:n mukaisesti henkilötietojen rekisterinpitäjyys jää alkuperäiselle rekisterinpitäjälle. Kansallisarkistosta tulee tällöin henkilötietojen käsittelijä, sillä se toimii tämän rekisterinpitäjän lukuun. Yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskeva säännös kuuluu asiallisesti samaan yhteyteen kuin tietoturvallista käyttöympäristöä koskeva 2 momentin säännös. Tietosuojalainsäädännössä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten tapahtuvaa käsittelyä koskevien poikkeussäännösten soveltaminen edellyttää asianmukaisia suojatoimia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevasta tietosuojasta geneettisten tietojen käsittelyn mahdollistamiseksi tietosuojalainsäädännöstä poiketen. Ehdotetun säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovellettaisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviin asiakirjoihin ja tietoaaineistoihin. Kansallisarkiston olisi tällaisessa käsittelytilanteessa toteutettava tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettut asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Säännös vastaisi teknisesti muotoilultaan tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan säännöstä, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen käsittelyyn yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa geneettisiä tietoja lukuun ottamatta. Tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan geneettisten tietojen käsittelemisestä arkistointitarkoituksessa tulisi säätää erikseen. Yleishyödyllisen arkistointitarkoituksen käsite ei hallituksen esityksen mukaan täysin vastaa käsitettä ”yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus”, vaan olisi tätä kapeampi. Arvioitaessa milloin kyse on lainkohdassa tarkoitettusta yleishyödyllisestä arkistointitarkoituksesta, voidaan huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, onko rekisterinpitäjän lakisääteinen tai sääntömääräinen tehtävä tutkimus- tai kulttuuriperintöaineistojen tallentaminen ja saataville saattaminen. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää siihen, perustuuko arkistotoiminta julkisesti saatavilla olevaan suunnitelmaan. (HE 9/2018 vp, s. 91).

Ehdotetulla säännöksellä tietojen käsittely yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa mahdollistettaisiin myös geneettisiä tietoja koskevalta osin. Tietosuojalain sääntelystä poiketen ehdotetussa säännöksessä ei selkeyden vuoksi käytettäisi rajatumpaa yleishyödyllinen arkistointitarkoitus -käsitettä. Kansallisarkisto täyttää lakisääteiset tehtävänsä huomioon ottaen kiistatta yleishyödyllisyyden vaatimukset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto voi ylläpitää tietoturvallista käyttöympäristöä tai hyödyntää toisen viranomaisen tietoturvallista käyttöympäristöä, jossa voidaan varmistaa kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjen sähköisten, tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuja henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja sisältävien tietoaaineistojen käsittely ja luovuttaminen tietoturvallisesti. Asiakirjoja tai tietoaaineistoja voisi tarvittaessa siirtää myös tietoturvallisesta käyttöympäristöstä toiseen tietoturvalliiseen käyttöympäristöön. Tietoturvallisella käyttöympäristöllä tarkoitetaan teknistä, organisatorista ja fyysistä tietojenkäsittelyn toimintaympäristöä, jossa tietoturvallisuus varmistetaan asianmukaisin hallinnollisin ja teknisin toimin. Käyttöympäristö toimisi

tietosuoja-asetuksen mukaisena suojatoimena. Tietoturvallisesta käyttöympäristöstä voisi hakea ja luovuttaa vain arkistoituja tietoaaineistoja. Tietoturvallisuuden vaatimuksista säädetään tiedonhallintalain 4 luvussa. Nämä vaatimukset koskevat myös Kansallisarkistoon siirrettyjä arkistoituja tietoaaineistoja.

Käyttöympäristöön voisi olla pääsy eri paikoista. Tietoturvallisesta käyttöympäristön käyttö olisi mahdollista ainakin Kansallisarkiston toimipaikkojen fyysisissä asiakaspalvelutiloissa, joissa olisi käytettävä Kansallisarkiston tietoturvallisesta käyttöympäristön laitteistoja ja ohjelmistoja taikka etäyhteydellä käyttäjän omalta laitteelta tietoturvalliiseen käyttöympäristöön. Kansallisarkiston fyysisiä asiakaspalvelutiloja olisi käytettävä, jos etäpääsyä ei voitaisi sallia vaarantamatta kolmansien osapuolten oikeuksia ja etuja. Tietoturvallisesta käyttöympäristön käyttäminen koskisi niitä sähköisiä tietoaaineistoja, joihin sisältyy elossa olevien henkilöiden henkilötietoja sekä salassa pidettäviä asiakirjoja. Säännöksessä säädettäisiin selvytyden vuoksi, että kyse on tietosuoja-lainsäädännössä tarkoitetuista, elossa olevien henkilöiden henkilötiedoista. Tietojen siirtäminen käyttäjän omasta toimesta käyttäjän omalle laitteelle olisi estetty. Vastaaventyypisiä järjestelmiä ovat Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmä Fiona ja toisiolain mukainen tietoturvallinen käyttöympäristö Kapseli. Jos asiakirjat eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja, ovat ne vapaasti haettavissa ja katseltavissa digitaalisen palvelun kautta yleisessä tietoverkossa.

EU:n datanhallinta-asetuksessa (EU) 2022/868 säädetään suojatun datan uudelleenkäytöstä turvatussa käsittely-ympäristössä. Asetus ei velvoita julkisen sektorin elimiä sallimaan datan uudelleenkäyttöä eikä vapautta julkisen sektorin elimiä unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisista salassapitovelvoitteistaan. Datanhallinta-asetusta ei asetuksen 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan sovelleta dataan, joka on kulttuuri- ja oppilaitosten hallussa. Datanhallinta-asetuksen johdanto-osan 12 kappaleen mukaan kulttuurilaitoksia ovat mm. arkistot. Vaikka datanhallinta-asetusta ei sovelleta arkistoituihin tietoaaineistoihin, sisältää sääntely sellaisia tietoturvallisuuteen liittyviä elementtejä, jotka on syytä tarpeellisilta osin ottaa huomioon tietoturvallista käyttöympäristöä koskevissa säännöksissä.

Datanhallinta-asetuksen 5 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan dataa voidaan käyttää ja uudelleen käyttää korkeiden turvallisuusvaatimusten mukaisesti fyysisissä tiloissa, joissa turvattu käsittely-ympäristö sijaitsee, jos etäpääsyä ei voida sallia vaarantamatta kolmansien osapuolten oikeuksia ja etuja. Datanhallinta-asetuksen 2 artiklan 20 kohdan mukaan turvatulla käsittely-ympäristöllä tarkoitetaan fyysistä tai virtuaalista ympäristöä ja organisatorisia keinoja, joilla varmistetaan unionin oikeuden, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten noudattaminen, erityisesti rekisteröityjen oikeudet, teollis- ja tekijänoikeudet sekä kaupallinen ja tilastollinen luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti sekä siten, että turvatun käsittely-ympäristön ylläpitäjä voi määrittää ja valvoa kaikkia datankäsittelytoimia, mukaan lukien muun muassa datan näyttäminen, tallentaminen, lataaminen ja vienti sekä johdettujen tietojen laskeminen laskennallisten algoritmien avulla.

20 §. *Katseluyhteyden avaaminen muulle kuin viranomaiselle.* Pykälässä säädettäisiin katseluyhteyden muodostamisesta tietoturvallisesta käyttöympäristön kautta kansalliseen arkistotietovarantoon arkistoituihin henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin sähköisiin tietoaaineistoihin sekä katseluyhteyden avaamiseen liittyvistä edellytyksistä, kun tietoja annetaan muulle kuin viranomaiselle.

Pykälän 1 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi avata tietoturvallisesta käyttöympäristössä katseluyhteyden henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin, joihin katselu-oikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Pykälä olisi mahdollistava, eikä sillä säädettäisi tiedonsaantioikeuksista tai sen perusteella kukaan ei voisi vaatia katseluyhteyden avaamista, vaan asia jäisi Kansallisarkiston päätettäväksi ja harkittavaksi. Tiedonsaantioikeuksista säädetään julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä. Kansallisarkiston olisi erikseen selvítettävä tiedonsaantioikeuden lisäksi, onko tietoluovutuksen saajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja, jos tietoluovutus koskisi henkilötietoja.

Tiedonhallintalain 23 §:ssä säädetään katseluyhteyden tarjoamisesta toiselle viranomaiselle. Lainkohdan 23 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään, edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että: 1) katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin; sekä 2) tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Lainkohdan 2 momentin mukaan viranomaisen on toteutettava katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Tiedonhallintalain 23 §:ää ei sovellettaisi sellaisessa tilanteessa, jossa Kansallisarkisto tuottaa toiselle viranomaiselle säilyttämisen palvelua sopimusperusteisesti eli säilyttää viranomaisen arkistoitavaa tietoaaineistoa, joka ei ole vielä arkistointivaiheessa viranomaisen lukuun. Viranomaisten asiakirjojen sopimusperusteisesta säilyttämisestä säädetään 21 §:ssä.

Katseluyhteyttä koskevaa tiedonhallintalain säännöstä voidaan soveltaa Kansallisarkiston toiminnassa vain silloin, jos Kansallisarkisto avaa katseluyhteyden tiedonhallintalaissa tarkoitetuille viranomaisille. Tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentin mukaan tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen. Tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentin mukaan tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen, joten katseluyhteyden avaaminen muille kuin viranomaisille Kansallisarkiston arkistotietovarantoon arkistoituihin henkilötietoihin tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin sähköisiin tietoaaineistoihin edellyttää erityissäännösten säätämistä. Katseluyhteyttä ei voida avata tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella muille kuin viranomaisille edes Kansallisarkiston toimitiloissa. Julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään mm. viranomaisen asiakirjan nähtäväksi antamisesta. Nähtäväksi antaminen ei velvoita viranomaista sallimaan, että tiedon pyytäjä itse käyttää laitteita. Tällaisen mahdollisuuden tarjoaminen tarkoittaisi tosiasiallisesti teknisen käyttöyhteyden luovuttamista (KHO 15.4.2016 t. 1413). Myös Kansallisarkiston toimitiloissa tapahtuvasta katseluyhteydestä tulee säätää erikseen lailla.

Pykälä olisi merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely olisi merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 101/2022). Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp). Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Nyt ehdotettavassa pykälässä ei kuitenkaan säädettäisi perustuslakivaliokunnan tarkoittamista yleisessä tietoverkossa olevista tietopalveluista, vaan katseluyhteydestä, joka voitaisiin avata, jos katseluyhteyttä pyytävällä olisi tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsitteilyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp,

s. 2/I). Valiokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää. Kun kyseessä olisivat salassa pidettävät asiakirjat tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot tai rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoihin liittyvät henkilötiedot, katseluyhteys voitaisiin avata, jos katseluoikeuden saavalle on annettu tiedonsaantioikeus tieteellistä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten tai katseluyhteyden saavalla on oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoihin liittyviä henkilötietoja. Julkisuuslain 27 §:n mukaan arkistolaissa säädetystä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Julkisuuslain 27 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tietosuojalain (1050/2018) 6 ja 7 §:n mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoihin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä mm. tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoraan soveltuva riskiperustainen sääntely perustuslaista ei johdu lähtökohtaisesti velvollisuutta säädellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä tieteellisessä tutkimuksessa tietosuoja-asetuksen edellyttämää sisällöllisesti enemmän rajoittavin säännöksin. Merkityksellistä on myös, että tietojen käsittelystä tieteellistä tutkimusta varten säädetään lisäksi tietosuojalaissa. Sääntelyn on kuitenkin kokonaisuutena arvioiden luotava riittävät edellytykset arkaluontoisten henkilötietojen suojan tosiasialliselle toteutumiselle (PeVL 25/2021 vp, kappale 11 ja siinä viitatu lausunnot).

Katseluyhteyden olisi toteutettava tiedonhallintalain 4 luvussa säädetty vaatimukset, erityisesti salassa pidettävien tietojen siirtoa yleisessä tietoverkossa ja vastaanottajan tunnistamista, käyttöoikeuksien hallintaa sekä lokitietojen keräämistä koskevat vaatimukset.

Pykälän 2 momentin mukaan edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle olisi, että katseluyhteys on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tietoihin, ja avaaminen on oikeasuhtaista rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa Kansallisarkiston tulisi kiinnittää huomiota käsiteltävien henkilötietojen luonteeseen, määrään ja ikään. Kansalliseen arkistotietovarantoon arkistoitujen tietoaineistojen metatiedot sisältävät hyvin harvoin tietoja elossa olevista henkilöistä, joten tietojen hakeminen elossa olevan henkilön nimen perusteella kansallisesta arkistotietovarannosta ei ole kuin poikkeustapauksessa mahdollista. Poikkeustapaukset on arvioitu Kansallisarkistossa tapauskohtaisesti tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan edellyttämää tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusharkintaa käyttäen. Osaan kansallisen arkistotietovarannon sisältyviin sähköisiin tietoaineistoihin on käytetty tekstintunnistamiseen liittyviä tekniikoita, jotka mahdollistavat tietojen haun henkilön nimen

perusteella. Siltä osin kuin tekstintunnistaminen on mahdollista elossa olevien henkilöiden osalta, ovat tekstintunnistamisen menetelmät tällä hetkellä käytössä vain Kansallisarkiston henkilökunnalla virkatehtävien hoidossa. Tekstintunnistamismenetelmien mahdollinen hyödyntäminen tutkimustarkoituksissa tietoturvallisessa käyttöympäristössä voi olla jatkossa mahdollista, jos 20 §:ssä säädetty edellytykset tiedon antamiselle täyttyvät.

Pykälän 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään tiedonhallintalaissa.

5 luku. Erinäiset säännökset

21 §. *Asiakirjojen säilyttäminen Kansallisarkistossa.* Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkisto voisi erillisen sopimuksen perusteella ottaa säilytettäväkseen viranomaisen ehdotetun lain 9 ja 10 §:ssä tarkoitettujen päätösten ja laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja. Säännös vastaa asiallisesti aikaisempaa käytäntöä, joka perustuu sopimusperusteisesti tapahtuvaan asiakirjojen siirtämiseen Kansallisarkistolle. Viranomaiset voisivat siis edelleen sopia Kansallisarkiston kanssa asiakirjojensa ja niitä koskevien tietojen säilytyksestä. Kansallisarkisto vastaa ehdotetun pykälän mukaisissa tilanteissa tietojen säilytyksestä eli suorittaa toimeksiannosta tietoaaineiston säilyttämistä toisen lukuun. Kyse ei ole siis arkistoinnin toteuttamisesta 11 §:ssä säädetyllä tavalla. Asiakirjojen tulisi kuitenkin olla 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavia. Säännös on luonteeltaan mahdollistava. Kansallisarkiston säilytyspalvelu edistää ehdotetun lain 2 §:n mukaisia toimenpiteitä arkistoinnin toteuttamiseksi.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi sopimuksen perusteella ottaa säilytettäväkseen yksityisen hallussa olevia yleisen edun mukaisesti arkistoitavia yksityisiä arkistoaaineistoja. Yksityisen arkiston tai siihen sisältyvien asiakirjojen ottaminen Kansallisarkiston säilytettäväksi on mahdollista voimassa olevan arkistolain 17 §:n mukaisesti.

Säilytettävät asiakirjat eivät ole osa kansallista arkistotietovarantoa, minkä vuoksi pykälä on myös säädösteknisesti erotettu kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettyjä asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevista 4 luvun säännöksistä. Kansallisarkiston säilyttäessä arkistoitavia asiakirjoja sopimusperusteisesti henkilötietojen rekisterinpitäjäyys jää alkuperäiselle rekisterinpitäjälle. Kansallisarkistosta tulee tällöin henkilötietojen käsittelijä, sillä se toimii tämän rekisterinpitäjän lukuun. Tieto säilytyksessä olevista viranomaisen asiakirjoista annetaan julkisuuslain 14 §:n määräaikaisten mukaisesti. Toisin sanoen ehdotetun lain 18 §:n julkisuuslain sääntelyä koskeva poikkeus ei koskisi säilytyksessä olevia viranomaisen asiakirjoja.

22 §. *Kansallisarkiston arviointitehtävä.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Kansallisarkiston arviointitehtävästä. Voimassa olevan arkistolain 10 §:n mukaan arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimesta ja tarkastaa lain 1 §:n 1 momentissa mainittujen arkistonmuodostajien arkistointia. Laissa ei ole säädetty tarkastukseen liittyvistä seuraamuksista tai esimerkiksi hallinnollisen ohjauksen mahdollisuudesta. Lisäksi arkistolain 7 §:n arkistotoimen tehtäviä ja niiden hoitamista koskevat säännökset ovat osin päällekkäisiä tiedonhallintalain kanssa.

Arkistointi on osa tiedonhallintaa, ja tiedonhallinnan sääntely muodostaa jatkumon ja eri osa-alueet kattavan kokonaisuuden, elinkaaren. Tiedonhallintalautakunnalle on säädetty tiedonhallintalain 10 ja 11 §:ssä arviointitehtävä. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on tiedonhallintalain 10 §:n 1 momentin mukaan on virastojen ja laitosten, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien sekä kuntien ja kuntayhtymien lain 4 §:n 2 momentin, 5, 19, 22–24, 24 a, 24 b ja 28 §:n sekä 6 luvun säännösten toteuttamista ja noudattamista. Lainkohdan

soveltamisalaa koskee tiedonhallintalain 3 §:n 4 momentin rajoittava säännös. Arkistointia koskevien säännösten ja arkistointia koskevien määräyksenantovaltuuksien nojalla Kansallisarkiston tarvittaessa antamien määräysten asianmukaisen toteutumisen arviointi on perusteltua myös siksi, ettei arkistointi tiedonhallinnan osa-alueena jäisi eri asemaan kuin muut tiedonhallinnan elinkaaren vaiheet.

Pykälän 1 momentin mukaan Kansallisarkisto arvioisi ehdotettavan lain 7 ja 11–13 §:n ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:n sekä näiden perusteella antamiensa määräysten asianmukaista toteutumista viranomaisissa. Arkistointia ei aina nähdä viranomaisissa, joihin arkistolaki ja asiointilaki kohdistuvat, keskeisenä tehtävänä, ja se saattaa jäädä esimerkiksi säästösyistä asianmukaisesti toteuttamatta. Arkistoitavan tietoaineiston siirtoa, asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista tai muita toimenpiteitä saatetaan lykätä, sillä ne aiheuttavat kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Kansallisarkiston arviointitehtävään liittyy olennaisesti ehdotetun 23 §:n mukainen oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä sekä oikeus puuttua epäkohtiin.

Ehdotettavan pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos Kansallisarkisto arviointitehtävää suorittaessaan havaitsee puutteita lakien tai määräysten noudattamisessa, se voi kiinnittää viranomaisen huomiota lain ja lain nojalla annettujen määräysten mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen. Huomion kiinnittäminen olisi hallinnollinen keino puuttua lain noudattamisen puutteisiin ja ohjata viranomaisista toteuttamaan toimia asian järjestämiseksi. Jos Kansallisarkisto havaitsee 1 momentin kohdassa 3 viitattujen lakien tai määräysten noudattamisessa puutteita, se voisi kiinnittää viranomaisen huomiota tämän lain mukaisten menettelyjen noudattamiseen ja vaatimusten täyttämiseen sekä antaa informaatio-ohjausta.

23 §. Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus. Ehdotettavassa pykälässä säädettäisiin Kansallisarkiston tiedonsaantioikeudesta sen päättäessä arkistoitavista asiakirjoista lain 9 ja 10 §:ssä säädetyllä tavalla sekä sen hoitaessa 22 §:n 1 momentissa säädettyä arviointitehtävää. Kansallisarkistolla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta välttämättömät selvitykset sekä tarpeelliset tiedot viranomaisilta arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja koskevista tiedonhallinnan toimenpiteistä sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädetyistä tiedonhallintamallista.

Säännöksellä Kansallisarkiston tiedonsaantioikeuksista korvattaisiin voimassa olevan arkistolain 10 §, jonka mukaan arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimesta.

Arkistoitavien asiakirjojen määrittelyä varten Kansallisarkistolla voisi olla tarvetta saada selvityksiä ja tietoja myös siitä, minkälaisia henkilötietoja tai erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja tietoaineistoihin tai asiakirjoihin sisältyisi tai voisi sisältyä, jotta Kansallisarkisto voisi arvioida henkilötietojen arkistointia tietosuoja-asetuksessa säädetyyn yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen näkökannalta. Nämä tiedot voivat kuulua tiedonhallintamallin osaksi selosteena käsittelytoimia. Kansallisarkisto turvaa tämän pykälän perusteella saamiensa tietojen salassapidon sen salassapito- ja turvallisuuskäytäntönsä sekä järjestelmiensä avulla. Salassapidettävää aineistoa voidaan käsitellä vain sellaisin menetelmin ja sellaisissa järjestelmissä, jotka varmistavat salassa pysymisen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa

tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5–6 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Ehdotetussa pykälässä tiedonsaantioikeus on sidottu Kansallisarkiston ehdotetun lain 9 tai 10 §:n mukaiseen arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja koskevaan päätöksentekoon ja 22 §:n mukaisen arviointitehtävän hoitamiseen. Salassa pidettävien tietojen osalta tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysedellytykseen.

24 §. Muutoksenhaku. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta arkistoinnista annetun lain nojalla tehtyihin päätöksiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikeudesta vaatia päätökseen oikaisua. Oikaisusta säädetään hallintolaissa (434/2003). Ehdotetun 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuun Kansallisarkiston väliaikaiseen päätökseen ei kuitenkaan saisi vaatia oikaisua.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

25 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ehdotetulla lailla kumottaisiin vuonna 1994 annettu arkistolaki. Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin, että muualla laissa olevalla viittauksella arkistolakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kansallisarkiston lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten nojalla antamat määräykset jäisivät edelleen voimaan, kunnes Kansallisarkisto toisin määrää. Osa edelleen voimassa olevista asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskevista päätöksistä on tehty ennen nykyisen arkistolain voimaantuloa. Esimerkiksi arkistolaitoksen uudemmat (vuodesta 2000 alkaen annetut) yleiset seulontapäätökset kunnallisten asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä (ks. edellä) ovat voimassa päätöksissä erikseen mainitusta ajankohdasta lukien. Vanhempien pysyvään säilytykseen määrättyjen asiakirjojen osalta noudatetaan Valtionarkiston vuonna 1989 arkistolain (184/1981) 19 §:n nojalla antamia yleisiä seulontapäätöksiä (Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon asiakirjat, 14.4.1989; Terveystieteiden asiakirjat, 14.4.1989; Sivustustoimen asiakirjat, 29.5.1989; Teknisen hallinnon asiakirjat, 8.6.1989; Sosiaalihuollon ja holhustustoimen asiakirjat, 1.9.1989; Muihin kunnallisiin toimintoihin liittyvät asiakirjat, 1.11.1989).

7.2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

5 §. Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen arviointi. Pykälän 2 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan terminologisesti ehdotetun arkistointilain sääntelyä. Ehdotetun muotoilun mukaan tiedonhallintamallin olisi sisällettävä vähintään tiedot tietoaineiston arkistoinnista, arkistoinnin toteuttamisessa käytettävästä tietojärjestelmästä tai tilasta taikka tietoaineiston tuhoamisesta. Ehdotettu säännös kytkeytyy ehdotetun arkistointilain 7 §:n säännökseen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava arkistoinnin suunnittelusta osana tiedonhallintaa ja 11 §:n arkistoinnin toteuttamista koskevaan säännökseen.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedonhallintamalliin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa suunniteltaessa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden

vaikutukset suhteessa arkistointiin. Muutos on perusteltu ottaen huomioon tiedonhallintalain ja ehdotetun arkistointilain yhdenmukaistettavaksi esitetty sääntely ja asiakirjojen ja tietoaaineistojen koko elinkaaren mittaista tiedonhallintaa sääntelevä lainsäädäntökokonaisuus.

10 §. *Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedonhallintalautakunnan kokoonpanossa edustetun asiantuntemuksen lajien piiriä määrittävässä säännöksessä mainittaisiin julkisen hallinnon tietoturvallisuuden, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden, tilastoinnin ja tietoaaineistojen tiedonhallinnan ohella myös arkistoinnin asiantuntemus. Muutos on perusteltu ottaen huomioon tiedonhallintalain ja ehdotetun arkistointilain yhdenmukaistettavaksi esitetty sääntely ja asiakirjojen ja tietoaaineistojen koko elinkaaren mittaista tiedonhallintaa sääntelevä lainsäädäntökokonaisuus.

21 §. *Tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittäminen.* Pykälä ehdotetaan muutettavaksi. Muutokset kytkeytyvät esityksen 1. lakiehdotukseen uudeksi arkistointilaksi.

Voimassa olevan lain 21 §:n 1 momentin mukaan jos tietoaaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon lainkohdan 1–5 kohdissa luetellut seikat. Momentissa ei säädetä säilytysaikojen määrittämisen vastuusta. Pykälän 3 momentti sisältää informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan säilytysaikojen määrittämisen vastuista ja arkistotoimen tehtävistä on säädetty erikseen. Ehdotettavaan uuteen arkistointilakiin ei sisältyisi enää arkistolain 7 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä arkistonmuodostajan (viranomaisen) vastuusta asiakirjojen säilytysaikojen määrittämiseksi. Tästä johtuen säännökseen tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jolla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että jos tietoaaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, viranomaisen on säilytysaikoja määritettäessään otettava huomioon 1) tietoaaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa; 2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen; 3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus; 4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja 5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat. Voimassa olevaa koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla lainkohdan luettelo ei olisi luonteeltaan tyhjentävä (HE 284/2018 vp, s. 103).

Ehdotettuun 1 momentin uuteen muotoiluun liittyen muutettuun pykälään ei sisältyisi voimassa olevan 21 §:n 3 momentin informatiivista viittaussäännöstä. Erillinen viittaus säilytysajan määrittämisen vastuisiin ei olisi enää tarpeellinen. Tiedonhallintalain 3 §:n 2 momentti sisältäisi jatkossakin informatiivisen viittauksen, jonka mukaan asiakirjojen arkistoinnista säädetään erikseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentti vastaisi voimassa olevaa lakia. Lainkohdan mukaan tietoaaineistot olisi arkistoitava tai tuhottava säilytysajan päättymisen jälkeen viipymättä tietoturvalisella tavalla. Arkistoinnista säädettäisiin hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaisesti. Ehdotetun arkistointilain 2 §:n mukaiset arkistointia koskevat velvoitteet käsittäisivät asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen, niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Säännökseen sisältyvällä viipymättä-määreellä korostettaisiin sitä, että aineistot on tuhottava tosiasiallisesti, kun säilyttämislle ei ole perusteita eikä arkistointia koskevista velvoitteista muuta johdu. Mikäli viranomainen ei olisi huolehtinut arkistointitoimenpiteistä, tietoaaineistoja ei voi hävittää.

Ehdotettu laki sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Säännöksen 2 momentin mukaan tiedonhallintamallin sisältö olisi saatettava 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn mukaiseksi 18 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksia lain tasoisen sääntelyn täydentämisestä lakia alemman asteisin säännöksin. Ehdotettuja uusia säännöksiä täsmentävät alemman asteiset säännökset annettaisiin Kansallisarkiston määräyksillä. Ehdotetut määräyksenantovaltuudet on rajattu täsmällisesti koskemaan arkistointiin liittyvien tehtävien teknisiä toteuttamistapoja ja arkistoinnissa käytettäviä tiedostomuotoja. Määräyksenantovaltuuksia koskevat säännökset eivät koskisi eduskuntaa ja sen virastoja.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on muodostettava tietoaaineistonsa siten, että niiden sisältämien asiakirjojen ja tietojen säilyvyys ja käytettävyyys arkistointitarkoituksessa voidaan varmistaa. Pykälän 3 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista.

Ehdotetun 11 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttämisestä siten, että asiakirjat ja tietoaaineistot sekä niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä. Viranomaisen on ylläpidettävä arkistoituja asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus ja turvallisuus voidaan varmistaa. Pykälän 3 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista sekä arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista ja tiloista. On oletettavaa, että tietyt tiedostomuodot tulevat arkistoinnin asianmukaisesta suunnittelusta huolimatta menettämään käyttökelpoisuutensa jossain vaiheessa vuosikymmenten kuluessa, eivätkä ne siten enää palvele arkistoinnin tarkoituksia. Tämä tulee edellyttämään toimenpiteitä, joilla arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen tiedostomuotoa muutetaan sisältöä muuttamatta. Tiedostoformaattien rajaaminen Kansallisarkiston määräyksillä mahdollistaa tätä työtä. Viranomaiset laativat metatiedot oman käyttötarpeensa näkökulmasta, ja niiden osalta Kansallisarkiston määräyksenantovaltuus koskee oikeutta ohjata metatietorakenteita.

Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskevan 12 §:n 2 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyistä asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen teknisistä menettelytavoista. Digitointiprosessiin liittyvät vaatimukset muuttuvat tekniikan kehittyessä. Teknisistä vaatimuksista, joilla varmistetaan sisällön eheys, muuttumattomuus ja luotettavuus, ei ole tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla, mutta niitä on kyettävä ohjaamaan sitovin määräyksiin.

Valtion viranomaisen asiakirjojen kansalliseen arkistotietovarantoon siirtämistä koskevan 13 §:n 4 momentin mukaan Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä pykälän 3 momentissa säädettyjen asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtokuntoon saattamisen ja siirron teknisistä toteuttamistavoista. Kansallisarkisto voisi antaa säännöksen nojalla määräyksiä vastaanotettavien asiakirjojen tarkemmista muotovaatimuksista tai siirrossa käytettävistä menettelytavoista.

Siirron yhteydessä on viranomaisen vastuulla varmistaa tiedon tekninen laatu metatietoineen Momentissa tarkoitettu Kansallisarkiston määräysvalta on rajattu vain siirron tekniseen toteuttamiseen. Siirtämisen edellytyksenä on, että metatiedot voidaan siirrettäessä viedä yhdenmukaiseen rakenteeseen.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta annettavan lain voimaantulosäännöksen yhteyteen liitettäisiin siirtymäsäännöksenä, että tiedonhallintamallin sisältö on saatettava 5 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaiseksi 18 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

10 Toimeenpano ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa lainsäädännön toimeenpanoa ja seurantaan Kansallisarkiston tulosohtauksen kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön Kansallisarkiston toiminnasta vuosittain annettavassa tilinpäätöskannanotossa otetaan huomioon uuden lainsäädännön vaikutukset Kansallisarkiston toiminnassa.

11 Suhde muihin esityksiin

Esityksen kanssa samaan aikaan on eduskunnassa käsittelyssä esitys valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) muuttamisesta, jolla lakiin lisättäisiin muun muassa hallituksen arkistoon kuuluvia asiakirjoja koskevat säännökset (HE 137/2025 vp).

Arkistointilain esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että säädettäessä valtioneuvoston kanslian asemasta asiakirjojen arkistoinnissa hallituksen arkistoa koskeva lakimuutos tultaisiin huomioimaan myös arkistointilain sanamuodoissa vastaavalla tavalla kuin tasavallan presidentin asiakirjojen arkistointi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetussa arkistointilaissa säädettäisiin kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista. Viranomaisten asiakirjat ovat merkittävä osa kansallista kulttuuriperintöä ja niiden säilyttäminen palvelee useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien, kuten tieteen vapauden ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Myös yksityisen toiminnan tuloksena syntyy arkistoaaineistoa, jolla on merkitystä kansallisen kulttuuriperinnön osana. Arkistointi käsittäisi asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen, niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen sekä saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Pykälän 2 momentissa säädetään, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Arkistointilakiehdotuksessa on kyse osin tietosuoja-lainsäädäntöä tarkentavasta laista, se koskee yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä tietosuoja-laissa säänneltyä yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta. Arkistoitavista asiakirjoista ja henkilötiedoista päättämisen perustana olevan arvonnäilytyksen perusteiden laintasoinen sääntely edistää tietosuoja-asetuksenkin tavoitteita läpinäkyvyydestä. Henkilötietojen arkistointi on nähty poikkeuksena tiettyihin

rekisteröityjen oikeuksiin ja jäsenmaille on suotu mahdollisuus ylläpitää arkistopalveluita yleisen edun mukaisesti, kunhan samalla huolehditaan asianmukaista turvallisuus- ja suojatoimista.

Tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti kiinnittämällä huomiota riskiperustaiseen lähestymistapaan. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4–6; PeVL 71/2018 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on siten henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeVL 14/2018 vp, s. 7, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta painottaa tietosuojalakia koskevaa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti säännöksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyksikössä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II–8/I).

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen kannalta olennainen julkisuuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp). Valiokunnan mukaan julkisuuslakiehdotus oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sääntelyä täydennetään siten, että salassapitosääntelystä ilmenee salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden siten, että jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti (PeVL 43/1998 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Arkistointilain ehdotuksessa ei esitetä muutoksia salassapitosäännöksiin eikä tulkita niitä laajentavasti.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tietosuojalakia koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa olennaisena, että tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan on sisällytetty nimenomainen virallisten asiakirjojen julkisuutta koskeva artikla (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentti sitoo ajatuksellisesti siinä tarkoitetut viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjat voimassa olevan arkistolain 6 §:n 1 momentin tarkoittamaan asiakirjajoukkoon, jonka mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin toisessa virkkeessä säädetään, että jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Arkistoon liittämisen käsitettä ei kuitenkaan tunneta nykyisessä arkistolaissa, eikä sitä määritellä julkisuuslaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp) tarkemmin. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon.

Ehdotetussa arkistointilaissa käytettäisiin julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaista viranomaisen asiakirjan määritelmää. Julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, että laissa luovuttaisiin käyttämästä vuoden 1951 asiakirjajulkisuuslain mukaista käsitettä "yleinen asiakirja" ja se korvattaisiin käsitteellä "viranomaisen asiakirja". "Yleisen asiakirjan käsite on aiheuttanut käytännössä sekaannuksia muun muassa sen vuoksi, että asiakirjan luonne yleisenä asiakirjana helposti sekoitetaan asiakirjan julkisuuteen." (HE 30/1998 vp s. 53/I). Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan mitä asiakirjan salassapidosta lain 24 §:ssä tai muussa laissa säädetään, sovelletaan myös 5 §:n 3 momentin 2 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Ehdotettavan arkistointilain 8 §:n mukaan kaikki viranomaisen julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut asiakirjat ovat arvonmäärityksen kohteena. Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin määrittämä asiakirjajulkisuus ei kapene, vaan arvonmäärityksen kohteena olisi sama laaja viranomaisten asiakirjojen joukko, jota nykyisen arkistolain sääntely koskee. Kansallisarkisto

päätäisi 9 ja 10 §:n säännösten mukaisesti arkistoitavista asiakirjoista ja tietoineistoista arvonmäärityksen perusteella. Voimassa olevasta arkistolaista poiketen arvonmäärityksen perusteista säädettäisiin lain tasolla. Näin ollen ehdotettu arkistointilaki täsmentäisi osaltaan sääntelyä siitä, mitkä ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja ”sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon”. Esityksessä ei ole arvioitu olevan tarpeen esittää julkisuuslakiin tältä osin muutoksia.

Julkisuuslain 27 §:n 1 momentin mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Voimassa olevassa arkistolaissa ei säädetä arkistoon siirtämisestä, joten julkisuuslain 27 § on tulkinnanvarainen ottaen huomioon arkistolain 6 §:n 1 momentin arkistoon kuuluvien asiakirjojen piiriin määrittävä säännös. Ehdotettavan arkistointilain 13 §:n säännös valtion viranomaisten asiakirjojen ja tietoineistojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon vastaisi julkisuuslain 27 §:n esitöissä tarkoitettua siirtoa. Ehdotetun 14 §:n uusi säännös mahdollistaisi siirron Kansallisarkistoon muille viranomaisille.

Myös ehdotetun arkistointilain 18 §:n 1 momentin säännökset ovat merkityksellisiä julkisuusperiaatteen kannalta.

Julkisuuslain 34 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksesta pykälän 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua asiakirjan antamisen maksuttomuudesta silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei 13 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ole yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen julkisuuslain mukaisesti pitämästä asiakirjarekisteristä siinä käytettävän asiakirjaluokittelun eikä asiakirjan tunnusteen avulla taikka sähköisesti ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Hallintovaliokunnan mukaan tiedon esille hakemisesta aiheutuvien kustannusten perimisessä lähtökohtana tulee olla julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutuminen. Voi kuitenkin tulla sellaisia asiakirjapyyntötilanteita, joissa asiakirjan tai tiedon hakeminen vaatii viranomaiselta epätavallisen suurta työpanosta (HaVM 9/2005 vp s. 3/II).

On perusteltua säätää Kansallisarkistoa koskevasta poikkeuksesta sähköisen tietojen antamistavan maksuihin, koska myös sähköisesti arkistoitujen asiakirjojen identifiointi, poiminta ja antaminen sähköpostilla aiheuttavat kustannuksia. Tietopyyntöjen kohteena oleviin arkistoituihin sähköisiin asiakirjoihin on vain harvoin käytössä yhtä hyviä hakumenetelmiä kuin viranomaisissa oleviin sähköisiin asiakirjoihin. Kun asiakirjoja käsitellään muualla kuin alkuperäisessä tietojärjestelmässä, voi niiden käytettävyys heiketä merkittävästikin, jolloin tietopyynnön kohteena olevien arkistoitujen sähköisten asiakirjojen yksilöinti edellyttää useasti sähköisten asiakirjoihin selailua tai haarukointia.

Arkistointilain 7, 11, 12 ja 13 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkistolle annettavasta määräysvallasta. Määräysvalta perustuu perustuslain 80 §:n 2 momenttiin, minkä mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 74/2022 vp, s. 2–3 ja PeVL 38/2013 vp, s. 3/II–4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava

asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Nykyisessä arkistolaissa säädetyt määräyksenantovaltuudet ovat laajoja, eikä niitä ole kaikilta osin rajattu riittävän täsmällisesti. Nyt ehdotetussa laissa olevat säännökset on rajattu täsmällisesti koskemaan teknisluonteisia menettelyjä tehtävien teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoinnissa käytettäviä tiedostomuotoja. Määräyksenantovaltuudet tukevat Kansallisarkiston tehtävää arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena (1.1.2006 voimaan tulevan Kansallisarkistosta annetun lain (509/2025) mukaan arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena) ja ehdotetun lain mukaisen kansallisen arkistotietovarannon ylläpitäjänä ja ne koskettavat aiheita, joista säättäminen lailla tai asetuksella ei ole niiden teknisen luonteen vuoksi tarkoituksenmukaista. Määräyksillä varmistettaisiin arkistoinnin asianmukainen toteutus ja asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen. Asiakirjan elinkaaren ohjauksessa arkistoinnin muoto, tavat, metatiedot ja arkistoinnissa käytettäviä tietojärjestelmiä ja tiloja koskevat tekniset vaatimukset ovat merkittäviä seikkoja, ja pelkkä ohjeistus tai suositukset eivät ole riittäviä keinoja niiden ohjaukseen.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään tehtävien antamisesta yksityisille ja muille kuin viranomaisille. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettua arkistointilakia soveltavat yksityiset tahot ja yhteisöt siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa. Näiden asiakirjojen arkistointitehtävää voivat siis hoitaa yksityiset tahot, kuten voimassa olevan arkistolain aikana on ollut. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä on vakiintuneesti katsottu edellyttävän, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II ja PeVL 42/2005 vp, s. 3). Ehdotettu arkistointilaki on voimassa olevan arkistolain tavoin merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Julkisuuslain arkistolainsäädäntöön viittaavat säännökset huomioiden ehdotetun lain julkisuuslakiin kytketyt soveltamisalasäännökset selkeyttävät sääntelyä ja pysyvät tältä osin oikeustilan ennallaan.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ehdotetun arkistointilain 17 §:ssä on kyse asiakirjojen lunastuksesta. Yksityisen asiakirjan tai asiakirjakokoelman pakkolunastus olisi edelleen mahdollista käypään hintaan. Lakiehdotuksen sanamuoto vastaa ennen nykyistä perustuslakia säädettyä arkistolakia. Pykälää on päivitetty sopimaan entistä paremmin myös sähköisiin asiakirjoihin. Lunastusta voidaan käyttää viime sijaisena keinona, jos yleinen etu sitä vaatii merkittävien asiakirjojen ollessa uhattuna. Asiakirjat voidaan lunastaa käypään hintaan. Asiakirjojen taloudellisen arvon määrittäminen voi kuitenkin olla vaikeaa.

Perustuslain 15 §:n 2 momentti sisältää sanamuodoltaan muuttamattomana hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin pakkolunastuslausekkeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että perustuslain 15 §:n 2 momentin kvalifioidusta lakivaruudesta johtuu, että pakkolunastuksessa ei voida poiketa täyden korvauksen vaatimuksesta (PeVL 16/2025 vp, s. 4). Valiokunta on toisaalta katsonut, että yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 53/2001 vp, s. 2/I).

Lunastuksen perusteena on se, että voidaan katsoa sen kohteena olevan yksityisen hallussa olevan omaisuuden, asiakirja-aineiston, olevan osa kansallista kulttuuriperintöä, eli Kansallisarkisto tekisi asiassa arvion lunastettavien asiakirjojen luonteesta ja arvosta. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, joten lunastuksen mahdollistavalle säännökselle on yleinen tarve. Lunastettavia asiakirjoja tulisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, onko lunastuksen sijasta käytettävissä muita lievemmin omaisuudensuojaan puuttuvia keinoja, eli asiakirjat voitaisiin hankkia tallentamalla tai kopiaimalla. Käytettäessä lunastusmahdollisuutta on oltava peruteltu näkemys siitä, että asiakirjan häviämisen, tuhoutumisen tai myynnin kautta tavoittamattomiin joutumisen vaara on ilmeinen. On kuitenkin huomioitava, että myös yksityiset tahot säilyttävät kulttuuriperinnön kannalta arvokkaita aineistoja. Lunastusta on käytetty harvoin, mutta yleisimmin kyse on ollut tilanteista, joissa asiakirjat löytänyt tai havainnut henkilö on ottanut yhteyttä Kansallisarkistoon ollessaan huolissaan arvokkaiden asiakirjojen heitteillä olostai huonosta kunnosta. Joskus asiakirjoja on voitu asettaa myyntiin, jolloin niiden säilyvyydestä tai käyttömahdollisuuksista tutkimuksen ja yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ei ole tietoa.

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteentä, taiteentä ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Arkistointi on vahvasti tieteeseen ja tutkimukseen liittyvää toimintaa, sillä arkistoissa olevia tietoja käytetään pääosin tutkimukseen ja tieteen tekemiseen, etenkin historiatieteesssä. Tieteen vapautta edistetään ja turvataan laadukkailla ja turvallisilla arkistointimenetelmillä. Vaikka arkistoinnilla ei suoranaisesti ohjata tieteen tekemisen aiheita tai vaikuteta tietyn asian tutkimukseen, on selvää, että arkistoitavista asiakirjoista päättäminen tulee tehdä mahdollisimman läpinäkyvin ja objektiivisin kriteerein. Ehdotetun arkistointilain 8 §:n mukainen arvonnääritys perustuu tutkimuksellisiin tarpeisiin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta sisältyy myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Ehdotetun arkistointilain sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten näkökulmasta. Laissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia selkeämmin ja täsmällisemmin viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollisen arvon määrittämisen perusteista ja arkistointia koskevasta päätöksentekomenettelystä.

Ehdotetun arkistointilain 17 §:ssä säädettäisiin yksityisten arkistoaaineistojen turvaamisesta. Lainkohdan 2 momentin mukaan Kansallisarkisto voisi päättää, että 1 momentin mukaisen jäljentämisen, tallentamisen tai lunastuksen kohteena oleva arkistoaaineisto on välittömästi siirrettävä Kansallisarkistoon siihen saakka, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu. Ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkiston väliaikaiseen päätökseen ei saisi vaatia oikaisua. Voimassa olevan arkistolain vastaavia tilanteita koskevan 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan arkistolaitoksen määräykseen ei lain 21 §:n 3 momentin mukaan saa erikseen hakea muutosta. Muutoksenhakua ei siis rajoitettaisi voimassa olevan lain mukaisella tavalla.

Organisatorinen soveltaminen ja ohjaus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen soveltamisala olisi laaja ja se koskisi pääosin samoja organisaatioita kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, joka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp). Lisäksi lakia sovellettaisiin osin lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö valtion viranomaisen eduskunnan virastoihin kohdistuvan ohjausvallan rajoituksista (PeVL 46/2010 vp).

Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Lakiehdotukseen sisältyy informatiivinen viittaussäännös kirkkolakiin.

Lakiehdotuksessa esitetään sääntelyn kohdistuvan myös yliopistoihin, koska yliopistojen toimintaa sovelletaan julkisuuslakia. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 123 §:n 1 momentin kannalta katsottuna. Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Ehdotettavaa lakiehdotuksen mukaista lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan viranomaisiin, joten ehdotuksella ei olisi vaikutuksia Ahvenanmaan itsehallinnolliseen asemaan. Lakia sovellettaisiin kuitenkin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin itsehallintolaissa säädetyn poikkeuksin.

Kunnallinen itsehallinto

Arkistointilakia sovellettaisiin laajasti kuntiin, kuntayhtymiin, hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin. Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Osa arkistointilain viranomaista koskevista säännöksistä koskisi kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita ja hyvinvointiyhtymiä tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa tarkoitettuina tiedonhallintayksikköinä. Tehtävien hoitaminen tiedonhallintayksikön tasolla on yhdenmukaista tiedonhallintalain 4 ja 5 §:n sääntelyn kanssa. Arkistointilaissa ei säädettäisi siitä, miten tiedonhallintayksikköjen tulisi järjestää niille osoitettujen tehtävien hoito. Säännös vastaa tarkoitukseltaan voimassa olevan arkistolain sääntelyä kuntien, kuntayhtymien ja muiden vastaavien yhteistyömuotojen arkistotoimen järjestämisestä, mutta sääntely ei olisi yhtä yksityiskohtaista kuin voimassa olevassa laissa.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Hallituksen esityksen lakiehdotuksessa ei ehdoteta säädettäväksi siitä, miten kunta järjestää hallintonsa lain velvoitteiden toteuttamiseksi, vaan kunta voi itse päättää, miten se organisoii arkistointiin liittyvät tehtävät kuitenkin ottaen huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat rajoitteet. Kuntien tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä määrätään kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin arkistoinnin perusteista, joten kuntien velvollisuudet perustuisivat jatkossa lain nimenomaisiin säännöksiin tai Kansallisarkiston lain nojalla antamiin määräyksiin. Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle vallalle kuuluvasta perusoikeuksien toteuttamisvastuussa. Kuntien lakisääteiset

tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Sääntely jättää kunnille harkintavaltaa, miten velvollisuudet toteutetaan. Sääntelyssä annetaan kunnille uusia mahdollisuuksia hoitaa arkistointiaan ja arkistoitavia asiakirjoja, esimerkiksi mahdollistamalla entistä laajemmin asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon.

Näillä perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Arkistointilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään viranomaisten kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista.

Tämän lain soveltamisesta lainsäädäntö- ja hallitusvaltaa käyttäviin elimiin säädetään 5 §:ssä.

Tämän lain 3 luvussa säädetään Kansallisarkiston tehtävistä kulttuuriperinnön kannalta merkittävien yksityisten asiakirjojen säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi.

2 §

Arkistointi

Arkistointi käsittää asiakirjojen ja tietoaaineistojen yleisen edun mukaisen arkistollisen arvon määrittämiseen sekä niiden turvalliseen tuleville sukupolville säilyttämiseen ja saatavuuden ja käytettävyyden varmistamiseen liittyvät toimenpiteet.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *asiakirjalla* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua asiakirjaa;

2) *viranomaisen asiakirjalla* julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa;

3) *tietoaaineistolla* julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tietoaaineistoa;

4) *yksityisellä arkistoaaineistolla* muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja ja tällaisia asiakirjoja sisältäviä kokonaisuuksia.

4 §

Viranomaiset

Viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös:

1) yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin;

2) ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin ja luostareihin;

3) yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa.

Tätä lakia sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisten sekä kunnallisten viranomaisten osalta tämän lain 11, 12 ja 14 §:ssä ja 15 §:n 2 momentissa viranomaiselle säädetyt oikeudet ja tehtävät kuuluvat tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa tarkoitetuille tiedonhallintayksiköille.

Evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisten asiakirjojen arkistoinnista säädetään kirkkolaissa (652/2023).

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun toimielimen toiminnan päätyttyä tässä laissa säädetyistä viranomaisen tehtävistä vastaa toimielimen asettamisesta päättänyt viranomainen.

5 §

Lain soveltaminen lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävien elinten ja niiden yhteydessä toimivien viranomaisten toimintaan

Eduskuntaan ja sen virastoihin sovelletaan vain 7 §:n 1 momenttia, 8 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia, 12 §:n 1 momenttia sekä 14 ja 21 §:ää.

Tasavallan presidentin asiakirjojen arkistoinnista säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012).

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiakirjojen arkistoinnista.

Mitä 2 luvussa säädetään viranomaisen asiakirjasta, sovelletaan myös muihin lainsäädäntö- tai hallitusvaltaa käyttävälle elimelle sen tehtävien johdosta saapuneisiin ja sen toiminnan yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin.

6 §

Kansallinen arkistotietovaranto

Kansallinen arkistotietovaranto on tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti käsiteltävä kokonaisuus, joka sisältää Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevat arkistoidut asiakirjat ja tietoaaineistot.

2 luku

Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointi

7 §

Arkistoinnin suunnittelu

Viranomaisen tulee osana arkistoinnin suunnittelua huolehtia siitä, että sen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollinen arvo arvioidaan.

Viranomaisen on suunniteltava asiakirjojensa ja tietoaaineistojensa arkistointi osana tiedonhallintaa. Viranomaisen on muodostettava tietoaaineistonsa siten, että niiden sisältämien asiakirjojen ja tietojen säilyvyys ja käytettävyys arkistointitarkoituksessa voidaan varmistaa.

Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 2 momentissa säädettyjen velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista.

8 §

Arvonmääritys

Viranomaisen asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistollisen arvon määrittämisen (*arvonmääritys*) tulee perustua tutkimuksellisiin tarpeisiin. Arvonmäärityksen kohteena ovat kaikki viranomaisen asiakirjat ja tietoaaineistot, mukaan lukien niiden sisältämät luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut tiedot. Arkistoitavien aineistojen tulee muodostaa monipuolinen ja kattava kuva yhteiskunnasta.

Arvonmäärityksessä tulee erityisesti ottaa huomioon:

- 1) viranomaisen tehtävän yhteiskunnallinen merkittävyys;
- 2) viranomaisen toiminnan kohteiden merkittävyys, toiminnan vaikutukset sekä poikkeuksellisten ilmiöiden dokumentointi;
- 3) asiakirjojen ja tietoaaineistojen merkitys viranomaisen toimintaprosessissa ottaen huomioon niiden sisältämien tietojen käyttö useamman viranomaisen päätöksenteossa;
- 4) tietojen ainutkertaisuus ja kattavuus;
- 5) tietojen erilaiset käyttömahdollisuudet ja niiden ennakoitavissa oleva kehitys.

Arvonmäärityksessä on arvioitava arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta.

9 §

Arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista päättäminen

Kansallisarkisto päättää viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista, jollei laissa erikseen toisin säädetä (*arkistointipäätös*). Kansallisarkiston päätös perustuu 8 §:n mukaiseen arvonmääritykseen. Jos arvonmäärityksen kohteena olevat asiakirjat ja tietoaaineistot sisältävät tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja, Kansallisarkiston tulee arvioida niiden tuleville sukupolville säilyttämiseen liittyviä riskejä.

Viranomaisen tulee panna asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointia koskeva asia vireille, jos arkistoinnista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla. Viranomaisen tulee asian vireille saattamisen yhteydessä antaa riittävät kuvaukset ja tiedot sekä arvonmääritykseen perustuva esitys arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista.

Kansallisarkisto voi panna asian vireille omasta aloitteestaan, jos:

- 1) viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla eikä asiaa saateta vireille 2 momentin mukaisesti kohtuullisessa ajassa; tai
- 2) arkistointipäätöksen kohteena olevat asiakirjat ja tietoaaineistot kuuluvat usean viranomaisen tiedonhallintalain 2 §:n 7 kohdassa tarkoitettuun yhteiseen tietovarantoon.

10 §

Yleinen arkistointipäätös

Kansallisarkisto voi päättää useiden viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistoinnista yleisellä päätöksellä (*yleinen arkistointipäätös*). Yleisen arkistointipäätöksen edellytyksenä on, että se on tarpeen toimialakohtaisen tai viranomaisten talous-, henkilöstö- tai yleishallinnon asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmäärityksen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Yleistä arkistointipäätöstä koskevan asian voi panna vireille toimivaltainen ministeriö tai viranomaisia laajasti edustava taho. Kansallisarkisto voi panna asian vireille omasta aloitteestaan, jos arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaaineistoista ei ole päätetty tai päätös ei ole enää ajan tasalla.

Yleiseen arkistointipäätökseen sovelletaan, mitä 9 §:n 1 momentissa säädetään. Kansallisarkiston on varmistettava, että osallisilla viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmääritykseen vaikuttavista seikoista.

11 §

Arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevat tiedonhallinnan toimenpiteet

Viranomaisen on huolehdittava arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttämisestä siten, että asiakirjat ja tietoaaineistot sekä niihin kuuluvat metatiedot ovat käytettävissä, todistusvoimaisia ja ymmärrettäviä. Viranomaisen on ylläpidettävä arkistoituja asiakirjoja sellaisissa tietojärjestelmissä ja tiloissa, joissa asiakirjojen saatavuus ja turvallisuus voidaan varmistaa.

Sen lisäksi, mitä tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietosuojasetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin arkistoitaviin asiakirjoihin ja tietoaaineistoihin. Viranomaisen on tällaisessa käsittelytilanteessa toteutettava tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista sekä arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista ja tiloista.

12 §

Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen

Viranomaisen arkistoitavat tai arkistoidut asiakirjat voidaan muuttaa sähköiseen muotoon. Viranomaisen on varmistettava asiakirjojen säilyminen sisällöltään muuttumattomina, eheinä ja luotettavina arkistoitavia tai arkistoituja asiakirjoja sähköiseen muotoon muutettaessa. Sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen alkuperäinen muoto voidaan tuhota, ellei asiakirjan kulttuurihistoriallinen arvo tai oikeudellinen todistusvoima edellytä myös alkuperäisen muodon säilyttämistä.

Kansallisarkisto voi antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyistä asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen teknisistä menettelytavoista.

13 §

Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten sekä niiden asettamien mainitun momentin 8 kohdassa tarkoitettujen toimielinten on siirrettävä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua siirtovelvollisuudesta tai sähköisestä muodosta voidaan poiketa välttämättömien turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä koskevien vaatimusten tai muiden tietoturvaluusvaatimusten vuoksi tai, jos se on tarpeen muun asiakirjan tai tietoaaineiston luonteeseen liittyvän erityisen syyn vuoksi. Sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat siirretään myös alkuperäisessä muodossa, jos niiden alkuperäiseen muotoon liittyy erityistä arvoa.

Kansallisarkisto päättää 1 momentissa tarkoitettua viranomaista tai toimielintä kuultuaan siirron ajankohdasta. Siirto voidaan toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitettun säilytysajan kuluessa. Viranomaisen tai toimielimen vastaa asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista. Siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomainen.

Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 3 momentissa säädettyjen asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtokuntoon saattamisen ja siirron teknisistä toteuttamistavoista.

14 §

Muiden viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Muut kuin 13 §:ssä tarkoitettut viranomaiset ja toimielimet voivat siirtää arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon. Siirto voidaan toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitettun säilytysajan kuluessa. Kansalliseen arkistotietovarantoon voidaan siirtää kyseisten viranomaisten asiakirjoja muussa kuin sähköisessä muodossa, jos asiakirjan alkuperäisellä muodolla on erityistä arvoa.

Viranomainen ja Kansallisarkisto sopivat 1 momentissa tarkoitettun siirron toteuttamisesta ja ajankohdasta.

15 §

Arkistokopio tietoaaineistosta

Kansallisarkistolla on oikeus saada 13 §:n 1 momentissa tarkoitettun viranomaisen ja toimielimen sähköisestä, sisällöltään muuttuvasta tietoaaineistosta kopio tutkimuskäyttöä varten (*arkistokopio*) kansalliseen arkistotietovarantoon, jos tietoaaineisto on arkistoitava. Arkistokopion siirtoon sovelletaan, mitä 13 §:n 3 momentissa säädetään.

Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa vastaan kansalliseen arkistotietovarantoon 1 momentissa tarkoitettun arkistokopion muun viranomaisen sähköisestä tietoaaineistosta, jos tietoaaineisto on arkistoitava.

3 luku

Yksityiset arkistoaaineistot

16 §

Yksityisten arkistoaaineistojen ottaminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Kansallisarkisto voi sopimuksen perusteella ottaa kansalliseen arkistotietovarantoon yleisen edun vuoksi arkistoitavia yksityisiä arkistoaaineistoja.

Kansalliseen arkistotietovarantoon otetun yksityisen arkistoaineiston käyttöä koskevat luovuttajan kanssa sovitut rajoitukset.

17 §

Yksityisten arkistoaineistojen turvaaminen

Jos yksityisen hallussa oleva kansallisen kulttuuriperinnön kannalta arvokas ja yleisen edun vuoksi arkistoitava yksityinen arkistoaineisto on ilmeisesti vaarassa tuhoutua, hävitä tai tulla myydyksi, Kansallisarkistolla on oikeus ottaa siitä jäljennös tai sähköinen tallenne taikka lunastaa se käypään hintaan.

Kansallisarkisto voi päättää, että 1 momentissa tarkoitettun jäljentämisen, tallentamisen tai lunastuksen kohteena oleva arkistoaineisto on välittömästi siirrettävä Kansallisarkistoon, kunnes kysymys jäljentämisestä, tallentamisesta tai lunastamisesta on lainvoimaisesti ratkaistu. Väliaikaisen säilytyksen aikana asiakirjoista ei saa antaa tietoja muille kuin niiden omistajalle.

Tässä pykälässä tarkoitettujen arkistoaineistojen maastaviennistä säädetään kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetussa laissa (933/2016).

4 luku

Kansallista arkistotietovarantoa koskevat säännökset

18 §

Tietojen antaminen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjoista

Kansallisarkistolla on oikeus julkisuuslain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Kansallisarkisto voi periä arkistotietovarantoon sisältyvän sähköisen julkisen asiakirjan sähköisestä antamisesta maksuja mainitun lain 34 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen.

Kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyen viranomaisen asiakirjan saamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun Kansallisarkisto on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

19 §

Henkilötietojen käsittely ja tietoturallinen käyttöympäristö

Kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjä on Kansallisarkisto. Kansallisarkisto käsittelee kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviä henkilötietoja yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyvien henkilötietojen käsittelyyn.

Sen lisäksi, mitä tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 13 kohdassa tarkoitettuja geneettisiä tietoja sisältäviin kansalliseen arkistotietovarantoon sisältyviin asiakirjoihin ja tietoaineistoihin. Kansallisarkiston on tällaisessa käsittelytilanteessa toteutettava tietosuojalain 6 §:n 2

momentissa tarkoitetut asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Kansallisarkisto voi ylläpitää tietoturvallista käyttöympäristöä tai hyödyntää toisen viranomaisen tietoturvallista käyttöympäristöä, jossa voidaan varmistaa kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluvien sähköisten henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja tai asiakirjoja sisältävien tietoaaineistojen käsittely ja luovuttaminen tietoturvallisesti.

20 §

Katseluyhteyden avaaminen muulle kuin viranomaiselle

Kansallisarkisto voi avata tietoturvallisessa käyttöympäristössä katseluyhteyden kansalliseen arkistotietovarantoon kuuluvan sähköisen tietoaaineiston henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin ja muihin vastaaviin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että katseluyhteys on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tietoihin ja avaaminen on oikeasuhtaista rekisteröidyn oikeuksiin nähden.

Katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään tiedonhallintalaissa.

5 luku

Erinäiset säännökset

21 §

Asiakirjojen säilyttäminen Kansallisarkistossa

Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa säilytettäväkseen 9 ja 10 §:ssä tarkoitettujen päätösten ja laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja.

Kansallisarkisto voi sopimuksen perusteella ottaa säilytettäväkseen yksityisen hallussa olevia yleisen edun vuoksi arkistoitavia yksityisiä arkistoaaineistoja.

22 §

Kansallisarkiston arviointitehtävä

Kansallisarkistolla on oikeus arvioida 7 ja 11–13 §:n ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:n säännösten sekä niiden nojalla antamiensa määräysten noudattamista viranomaisissa.

Jos Kansallisarkisto arviointitehtävää suorittaessaan havaitsee puutteita näiden lakien tai määräysten noudattamisessa, se voi kiinnittää viranomaisen huomiota lain ja lain nojalla annettujen määräysten mukaisten menettelyjen toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen.

23 §

Kansallisarkiston tiedonsaantioikeus

Kansallisarkistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta maksutta 9, 10 ja 22 §:ssä säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät selvitykset sekä

tarpeelliset tiedot arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja koskevista tiedonhallinnan toimenpiteistä sekä tiedonhallintalain 5 §:n mukaisesta tiedonhallintamallista.

24 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Edellä 17 §:n 2 momentissa tarkoitettuun Kansallisarkiston väliaikaiseen päätökseen ei kuitenkaan saa vaatia oikaisua.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

25 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan arkistolaki (831/1994). Muualla laissa olevalla viittauksella arkistolakiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat Kansallisarkiston ja valtionarkiston aikaisemman lainsäädännön nojalla antamat määräykset ja päätökset jäävät edelleen voimaan, kunnes Kansallisarkisto toisin määrää.

2.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 2 momentin 3 kohta ja 3 momentti, 10 §:n 2 momentti ja 21 § seuraavasti:

5 §

Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen arviointi

Tiedonhallintamallin on sisällettävä vähintään tiedot:

3) tietoaineiston arkistoinnista, arkistoinnin toteuttamisessa käytettävästä tietojärjestelmästä tai tilasta taikka tietoaineiston tuhoamisesta;

Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, 4 luvussa säädettyihin tietoturvaluottamukseen ja -toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6 luvussa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin sekä arkistointiin. Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan muutosten arvioinnissaan otettava huomioon tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa ja käytettäessä. Arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja siihen liittyvästä ennakkokuulemisesta säädetään erikseen.

10 §

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Valtioneuvosto nimittää tiedonhallintalautakunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tiedonhallintalautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä jäseniä, joilla on asiantuntemus julkisen hallinnon tietoturvaluottamuksesta, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tilastoinnista, tietoaineistojen tiedonhallinnasta ja arkistoinnista. Tiedonhallintalautakunnan tarkemmasta kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä, päätöksentekomenettelystä ja jäsenten pätevyysvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

21 §

Tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittäminen

Jos tietoaaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, viranomaisen on säilytysaikoja määrittäessään otettava huomioon:

1) tietoaaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa;

2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;

3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;

4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja

5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Tiedonhallintamallin sisältö on saatettava 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn mukaiseksi 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Helsingissä 13.11.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie

2.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 2 momentin 3 kohta ja 3 momentti, 10 §:n 2 momentti ja 21 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

*Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen
arviointi*

*Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutuksen
arviointi*

Tiedonhallintamallin on sisällettävä
vähintään tiedot:

Tiedonhallintamallin on sisällettävä
vähintään tiedot:

3) tietoaineiston arkistoon siirtämisestä,
arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai
tuhoamisesta.

3) tietoaineiston arkistoinnista, arkistoinnin
toteuttamisessa käytettävästä
tietojärjestelmästä tai tilasta taikka
tietoaineiston tuhoamisesta;

Suunniteltaessa tiedonhallintamallin
sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia
uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa
tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin
kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset
suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, 4
luvussa säädettyihin
tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -
toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin
tietoaineistojen muodostamista ja
luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6
luvussa säädettyihin asianhallinnan ja
palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä
muualla laissa säädettyihin asiakirjojen
julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja
tiedonsaantioikeuksiin.
Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan
muutosten arvioinnissaan otettava huomioon
tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden
hyödynnettävyys tietoaaineistoja

Suunniteltaessa tiedonhallintamallin
sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia
uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa
tiedonhallintayksikössä on arvioitava näihin
kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset
suhteessa tiedonhallinnan vastuisiin, 4
luvussa säädettyihin
tietoturvallisuusvaatimuksiin ja -
toimenpiteisiin, 5 luvussa säädettyihin
tietoaineistojen muodostamista ja
luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin, 6
luvussa säädettyihin asianhallinnan ja
palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä
muualla laissa säädettyihin asiakirjojen
julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja
tiedonsaantioikeuksiin sekä arkistointiin.
Tiedonhallintayksikön on tiedonhallinnan
muutosten arvioinnissaan otettava huomioon
tietovarantojen yhteentoimivuus sekä niiden
hyödynnettävyys tietoaaineistoja

muodostettaessa ja käytettäessä. Arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja siihen liittyvästä ennakkuulemisesta säädetään erikseen.

muodostettaessa ja käytettäessä. Arvioinnin perusteella tiedonhallintayksikön on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin muuttamiseksi ja muutosten toimeenpanemiseksi. Tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista ja siihen liittyvästä ennakkuulemisesta säädetään erikseen.

10 §

10 §

*Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta**Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta*

Valtioneuvosto nimittää tiedonhallintalautakunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tiedonhallintalautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä jäseniä, joilla on asiantuntemus julkisen hallinnon tietoturvallisuudesta, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tilastoinnista tai tietoaaineistojen tiedonhallinnasta. Tiedonhallintalautakunnan tarkemmasta kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä, päätöksentekomenettelystä ja jäsenten pätevyysvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvosto nimittää tiedonhallintalautakunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tiedonhallintalautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä jäseniä, joilla on asiantuntemus julkisen hallinnon tietoturvallisuudesta, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuudesta, tilastoinnista, tietoaaineistojen tiedonhallinnasta ja arkistoinnista. Tiedonhallintalautakunnan tarkemmasta kokoonpanosta, toiminnan järjestämisestä, päätöksentekomenettelystä ja jäsenten pätevyysvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

21 §

21 §

*Tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittäminen**Tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittäminen*

Jos tietoaaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon:

- 1) tietoaaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa;
- 2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;
- 3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;

Jos tietoaaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, *viranomaisen on säilytysaikoja määrittäessään* otettava huomioon:

- 1) tietoaaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa;
- 2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;
- 3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;

Voimassa oleva laki

4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja

5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla.

Säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Ehdotus

4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja

5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tiedonhallintamallin sisältö on saatettava 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn mukaiseksi 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta