KUNTALIITTO

Strategia- ja lakiyksiköt

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
25.11.2025
609/03.01.01/2025

Sivistysvaliokunta SiV@eduskunta.fi
Valiokuntaneuvos Marja Lahtinen
HE/169/2025/

Asia: HE 169/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuutta lausua valiokunnalle asiassa.

Arkistointi on keskeinen osa tiedon elinkaarta

Kuntaliitto pitää kannatettavana arkistointia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta sekä harmonisointia julkisuus-, tiedonhallinta- ja tietosuojalainsäädännön kanssa. Muutokset tukevat nykylainsäädäntöä paremmin arkistoinnin integroimista osaksi tiedonhallintaa ja digitalisaatiota. Arkistointi nähdään esityksessä kiinteänä osana tiedonhallintaa, mutta lakiteknisesti nämä kaksi halutaan edelleen erottaa toisistaan. Lainsäädännön muutospaineet tiedonhallinnan ympäristön muutoksissa kertaantuvat ja tulkintariskit kasvavat. Kuntaliitto painottaa edelleen, että tiedonhallintalaki tulee rakentaa turvaamaan myös arkistoinnin näkökulmat. Asiaa tulee tarkastella uudestaan viimeistään tiedonhallintalain uudelleenarvioinnin yhteydessä.

Kuntaliitto kiittää siitä, että nyt lausunnoilla olevassa lainsäädäntöehdotuksessa ei aseteta kunnille uusia velvoitteita. Ehdotuksen myötä voimassa olevan arkistolain 9 §:n kirjaus kunnanhallituksen vastuusta jää pois. Kuntien tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä määrätään edelleen kuntalain (410/2015) 90 §:n mukaisesti valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Pykälän mukaisesti kunnanhallitus määrää sen viranhaltijan tai toimihenkilön, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Kunnille, kuntayhtymille ja muille vastaaville yhteistyömuodoille jätettyä liikkumavaraa velvollisuuksien toteuttamiseen pidetään hyvänä.

Kunnallisia viranomaisia koskevan täydennyksen (4 §), jossa arkistoinnin vastuita keskitetään osin tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa tarkoitetuille tiedonhallintayksiköille, nähdään tukevan kunnan kokonaistiedonhallintaa. Kuntaliitto haluaa painottaa, että eriytyville kunnille tulee jäädä mahdollisuus jakaa vastuita parhaaksi katsomallaan tavalla. Kiitämme myös siitä, että lakiehdotus kannustaa arkistoinnin suunnitelmallisuuteen

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

kiinteänä osana kokonaistiedonhallintaa.

Aineistojen lisääntyvä yhteiskäyttö vaatii selkeyttä

Kannatamme Kansallisarkiston roolin vahvistamista määräyksenantovaltaa omaavana keskitetyn sähköisen arkistoinnin asiantuntijana sekä metatietojen määrittelijänä. Arvonmäärityksen perusteista ei ole säädetty voimassa olevassa arkistolaissa, nyt tätä näkökulmaa on tuotu lakiesityksen pykälään 8. Tämä ja tietoaineistoja koskeva lisäys tukevat kuntien kokonaistiedonhallintaa.

Kuntaliitto haluaa tässä yhteydessä korostaa, että kukin arkistoinnista vastaava viranomainen tuntee parhaiten asiakirjojen säilytystarpeen virkatehtäviensä hoidon tukena sekä tehtäväaluettaan koskevien säädösten ja määräysten vaikutuksen asiakirjojen säilytystarpeeseen oikeusturvan takaamiseksi. Arkistointia toteutettaessa tietojen tarkastelukulma kuitenkin muuttuu tieteelliseen ja muun tutkimuksen tarpeisiin liittyvään tietoon. Jotta tutkimukselliset ja analogisen muodon säilyttämisen tarpeet tulisi arvonmäärityksessä aidosti huomioiduiksi, kannatamme näiden osapuolten tiivistä vuoropuhelua jo hyvin varhaisessa vaiheessa tiedon elinkaarta.

Pykälän 9 momentin 1 mukaan Kansallisarkisto päättäisi viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Pidämme hyvänä yleistä arkistointipäätöstä koskevaan pykälään (10 §) tehtyä kirjausta siitä, että Kansallisarkiston on varmistettava, että osallisilla viranomaisilla on mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asiakirjojen ja tietoaineistojen arvonmääritykseen vaikuttavista seikoista. Mikäli tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaisesti päätösesityksen tehneitä osallisia, pidämme tärkeänä tuoda esiin, että kuulemisia olisi tehtävä laajemmin päätöksen vaikutuspiirissä oleville osallisille, esimerkiksi kunnille. Näemme myös kannatettavana monipuoliset mahdollisuudet tehdä päätösesityksiä sekä päätösten yhdenmukaisuuden varmistamisen. Kiinnitämme kuitenkin huomiota lakiesityksen kirjaukseen laajasti viranomaisia edustavasta tahosta. Tulkitsemme kirjauksen rajaavan pois yksittäisen kunnan, esimerkiksi suuren kaupungin mahdollisuudet tehdä halutessaan esityksiä ja tätä rajausta Kuntaliitto ei pidä kannatettavana.

Lakiesityksen painopiste on nyt digitaalisessa arkistoinnissa ja kansallisessa arkistotietovarannossa. Pohdintaa aiheuttavat erityisesti tietojen säilyttämiseen ja arkistotietovarantoon liittyvät seikat palveluiden uuden luonteen vuoksi. Kuntien/sopimuskumppaneiden oikeus Kansallisarkiston palveluun säilöttyyn myöhemmin arkistoitavaan tietoon, tai paluuseen jo kertaalleen arkistoimansa tiedon äärelle jää esityksessä hieman hämäräksi. Pidämme tärkeänä, että sopimuskumppaneille olisi laissa määritelty

tiedonsaantioikeus vähintäänkin itse tuottamaansa tietoon. Kun tavoitteena on asiakirjojen ja tietojen siirtyminen arkistointivaiheeseen nopeammin, niin todennäköisesti myös kuntien tarpeet päästä käsiksi jo arkistoissa oleviin aineistoihin kasvavat.

Sopimusperusteinen säilytyspalvelun/arkistotietovarannon käyttöönotto lisää painetta rakentaa uudenlaisia yhteistyörakenteita, uudistaa prosesseja, kehittää metatietojen hallintaa ja lisätä osaamista. Tällä työllä on lyhyellä aikavälillä kustannuksia kasvattava vaikutus. Kunnat tarvitsevat tukea sähköisen säilyttämisen ja -arkistoinnin palvelujen käyttöönotoissa sekä siirtoaineistojen valmistelussa. Siirron toteuttamisesta ja ajankohdasta tulee voida sopia hyvin ennakoivasti. Kansallisarkiston resurssit tässä tietomassan myötä kasvavassa tehtävässä tulee varmistaa.

Pykälän 15 (arkistokopio) mahdollistaa edelleen sisällöltään muuttuvien tietoaineistojen siirtämisen tutkimuskäyttöä ajatellen. Pidämme hyvänä, että kunnille tarjotaan tämänkin osalta sopimusperusteinen mahdollisuus.

Tietosuoja vaatii tarkennuksia

Ehdotetun arkistolain 14 §:n mukaan kunnalla on mahdollisuus siirtää tietoaineistoja Kansallisarkiston kansalliseen arkistotietovarantoon. Ehdotetun 19 §:n mukaan Kansallisarkisto toimii kansallisen arkistotietovarannon rekisterinpitäjänä. Lisäksi ehdotetun 21 §:n mukaan kunta voi siirtää tietoaineistoja alkuperäisen käyttötarkoituksen aikana ylläpidettäväksi Kansallisarkistolle, jolloin kunta hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan jää rekisterinpitäjäksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen (679/2016) mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa “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. Jos rekisterinpitäjyys ei ole määritelty lailla, rooleja määritellään lähtökohtaisesti toiminnallisesti EDPB:n ohjeiden mukaisesti (EDPB ohje 07/2020).

Tilanteessa, jossa kunta siirtää tietoaineistoja Kansallisarkiston säilytettäväksi, kunnan mahdollisuudet toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvia velvoitteita ovat heikot. Tietosuojasääntelyn mukaan kunnan tulisi voida velvoittaa Kansallisarkistoa toimimaan kunnan vaatimusten mukaan niin ikään tietosuojan kuin tietoturvan osalta, jotta vastuu henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta voidaan kohdentaa rekisterinpitäjänä toimivalle kunnalle.

Sen sijaan rekisterinpitäjyys säilyttäisi kuitenkin vastuut henkilötietojen käsittelystä kunnassa. Mikäli esimerkiksi käsittelyssä tapahtuisi virhe, olisi kunta ensisijaisesti tästä vastuussa tietosuojasääntelyn mukaisesti. Kuntaliitto katsoo, että rekisterinpitäjyyden kohdentamista 21 §:ssa tarkoitetussa tilanteessa tulisi tarkastella myös toiminnallisesti ja peilaten kuntien todellisiin mahdollisuuksiin toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Tietosuojavaltuutetun toimiston lainsäädäntölausuntoja koskevan ohjeen mukaan rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet.

Tietosuojan osalta toteamme lisäksi, että rekisterinpitäjyyden ja roolitusten lisäksi ehdotettu lainsäädäntö vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyperusteisiin. Päättäessään viranomaisen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista, päätöksessä otetaan myös kantaa yleisen edun mukaiseen arkistointitarkoitukseen. Epäselväksi jää tietosuojan näkökulmasta, miten suhtautua tilanteeseen, jossa arkistoituja tietoja edelleen poikkeuksellisesti käsitellään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tietosuoja-asetuksen näkö-kulmasta tietoja voidaan toki käsitellä samanaikaisesti yleisen edun mukai-sia arkistointitarkoituksia ja alkuperäisiä käyttötarkoituksia varten. Jos jo arkistoituja tietoja lakiesityksen mukaisesti palautetaan aktiivikäyttöön alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisesti, jää ehdotuksessa tulkinnanvaraiseksi kenelle rekisterinpitäjyys määräytyy, mikäli tiedot on siirretty kansalliseen arkistotietovarantoon; miten rekisteröityjä informoidaan oikeuksien palauttamisesta ja henkilötietojen käsittelystä.

Huomautamme myös, että tietosuojan kannalta epäselväksi jää henkilötietojen käsittelyperusteet ja rekisteröityjen oikeudet siinäkin tilanteessa, että kunta ei 14 §:n mukaisesti siirrä tietojaan Kansalliseen arkistotietovarantoon. Lainsäädännön lähtökohtana on tässäkin tilanteessa mahdollinen päällekkäinen käyttötarkoitusten käyttö eli tietojen palauttaminen aktiivikäyttöön, jolloin tietosuojan kannalta toivomme tarkempaa kantaa käsittelyperusteisiin, rekisteröidyn oikeuksiin sekä tarvittavien suojakeinojen laatuun ja käyttöön.

Tieto- ja kyberturvallisuus sekä ICT-varautuminen huomioitava myös arkistoinnin osalta

EU:n kyberturvallisuutta sääntelevän NIS2-direktiivin kansalliseksi toimeenpanemiseksi on laadittu tiedonhallintalain uusi 4 a luku, joka tuli voimaan keväällä 2025. Lisäksi tiedonhallintalain 4 luvun 18 §:n perusteella annettu Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) tarkentaa turvallisuusluokiteltavan tiedon käsittelyperusteita. Tätä taustaa vasten, 19 §:n perusteluosiossa olevaa kirjausta tulee täsmentää.

Nykyisessä turvallisuustilanteessa on tarpeen kiinnittää paremmin huomiota arkistoaineistojen jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen vaatimuksiin. Miten esimerkiksi varmistetaan tietoaineistojen luottamuksellisuus, saatavuus ja eheys yhteiskunnan vakavissa häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa.

Huomioiden, miten kattavasti 19 §:n perusteluosiossa on avattu EU:n datanhallinta-asetuksen tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia, on perusteltua avata samassa osiossa vähintään samassa laajuudessa myös tiedonhallintalain 4 ja 4 a lukujen sekä turvallisuusluokitteluasetuksen tietoturvallisuus-, kyberturvallisuus-, jatkuvuudenhallinta- ja varautumisen vaatimuksia.

Koska turvallisessa käyttöympäristössä olisi tarkoitus säilyttää ja käsitellä merkittäviä salassa pidettävien ja henkilötietojen tietokasaumia, tietoturvallisuutta koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa (19 §) tulee arvioida ja linjata tarpeesta kohdistaa turvalliseen käyttöympäristöön tietoturvallisuuden arviointiviranomaisten tai tietoturvallisuuden arviointilaitosten tekemiä auditointeja ympäristön tietoturvallisuuden ja varautumisen vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi ja todentamiseksi.

Muutosesitykset tiedonhallintalakiin heijastuvat myös kuntiin

Tiedonhallintalain 21 §:n täydennys tukee kuntien kokonaistiedonhallintaa. Esitetyt muutokset luovat heijastusvaikutuksia kuntien omiin tiedonhallinta- ja muutosvaikutusten arviointimalleihin muun muassa tiedonhallintamallin päivitysvaatimuksen myötä.

Kuntien päällekkäisen säilyttämisen ja arkistoinnin vaatimuksia tulee tarkastella ja poistaa

Sähköisen arkistoinnin palvelun hyötyjä kunnille on perusteltu ennen kaikkea säilytys- ja arkistointijärjestelmäkustannuksien kautta. Kuntaliitto pitää esitysluonnoksen taloudellisia arvioita ylimitoitettuina. Kunnat eroavat monialatoimijoina muusta julkisesta hallinnosta. Kustannustehokkaimmat palvelujen tuottamistavat ja palveluprosessit ovat erilaisia eri puolella Suomea. Kuntapalvelujen tuottavuutta voidaan lisätä väljentämällä yksityiskohtaista tuotantotapojen normiohjausta, kehittämällä palveluja paikallisista lähtökohdista ja levittämällä samankaltaisten kuntien parhaita käytänteitä.

Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että kansallinen arkistotietovaranto on tarkoitettu nimenomaan arkistoitaville tiedoille, joiden osuus kaikista kuntien pitkäaikaisesti säilytettävistä aineistoista on pieni. Suurempana hyötynä

näemme kansallisen arkistotietovarannon kehittämisen myötä tehtävän hallinnonalarajat ylittävän yhteentoimivuustyön.

Kuntien tietoaineistoja siirretään yhä enenevissä määrin kansallisiin/hallinnonalakohtaisiin tietovarantoihin. Kuntaliitto pitää kannatettavana, että siirron yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä toteuttaa siitä vastaava viranomainen muiden viranomaisten tai rekisterinpitäjien lukuun. Kun näistä tietovarannoista tehdään esitetyn lain velvoitteiden mukaisesti siirtoja Kansallisarkiston palveluihin, tulee samalla tarkastella ja poistaa kuntien päällekkäisen säilyttämisen/arkistoinnin vaatimuksia. Korostamme, että normien keventämistä on vietävä samansuuntaisesti eteenpäin kaikissa ministeriöissä. Tästä työstä kunnat hyötyvät pitkässä juoksussa kaikkein eniten.

SUOMEN KUNTALIITTO

Heli Hänninen
Erityisasiantuntija

Ida Sulin
Johtava juristi

Kuntaliitto on antanut lausunnot koskien arkisto-/arkistointilain kokonaisuudistusta seuraavasti:

10.3.2025 Lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (44/03.01.00/2025),

10.5.2022 Lausuntopyyntöön luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (201/03.01.00/2022) sekä

02.05.2016 Lausuntopyyntö luonnoksesta Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta (376/03/2016).

Liite [Liite]

Jakelu [Jakelu]

Tiedoksi [Tiedoksi]

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi