Pekka Henttonen, yliopistonlehtori,
dosentti, Tampereen yliopisto,
Informaatioteknologian ja viestinnän
tiedekunta
27.11.2025

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2025 vp)

Moderni ja sähköiseen toimintaympäristöön sopiva tapa jäsentää elinkaarta on ajatella, että tieto on luomisestaan alkaen koko ajan samanaikaisesti relevanttia sekä organisaation että muun yhteiskunnan kannalta. Molemmat näkökulmat on toisin sanoen otettava koko ajan huomioon, kun puhutaan julkisen sektorin tiedonhallinnasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tietoaineisto on ongelmitta arkistoitavissa vain, jos tämä loppuvaihe on jo aikaisemmin elinkaaressa huomioitu.

Tiedonhallintalaki ja ehdotettu arkistointilaki lähtevät kuitenkin siitä, että elinkaari on melko jyrkästi jaettavissa kahtia, vaikka tietoaineisto voitaisiinkin luovuttaa arkistolle ennen sen säilytysajan päättymistä viranomaisessa. Ensin tietoa ”säilytetään” viranomaisen hallussa ja käytössä sen tarkoituksiin. Jos tietoa ei hävitetä, säilytystä seuraa ”arkistointi”, jossa tieto on arkistossa käytettävänä kulttuurihistoriallisiin ja muihin laajempiin yhteiskunnallisiin tarkoituksiin. Kuten esityksessä todetaan, tämä ei ole pohjoismaisen käsitteistön mukaista eikä myöskään vastaa laajasti eurooppalaista perinnettä. Jako on peräisin Yhdysvalloista, josta se on levinnyt muualle anglosaksiseen maailmaan, Australiaa lukuun ottamatta.

Samalla kun tiedon elinkaari edellyttää kokonaisvaltaista suunnittelua, elinkaari on siis jaettu kahteen osaan. Kiinnitän seuraavassa huomiota ensisijaisesti seikkoihin, jotka ovat seurausta tästä kahtiajaosta ja sähköisen toimintaympäristön kompleksisuudesta.

Tiedonhallinnan ohjaus

Digitaalisen tiedon hallinta ottaen huomioon kaikki siihen kohdistuvat tarpeet ja vaatimukset on monimutkainen kysymys, joka edellyttää kansallisen tason linjauksia ja tukea viranomaisille. Ennen tiedonhallintalakia (906/2019) tiedonhallintaa kehitti ja ohjasi viranomaisissa käytännössä elinkaarihallinnan näkökulmasta Kansallisarkisto, vaikka sen juridinen mandaatti rajoittui (nykytermein) myöhemmin arkistoitavaan aineistoon.

Kun Kansallisarkiston rooli sitten tiedonhallintalain myötä rajattiin arkistointiin, asiakirjahallinnon ja arkistotoimen ammattikentällä on tunnettu huolta siitä, missä arkistointi huomioidaan tiedon aktiivivaiheessa. Se on

Tämä dokumentti on allekirjoitettu sähköisesti TUNI Sign-järjestelmällä / This document has been electronically signed using TUNI Sign
Lausunto.pdf / 238f96b9-61a9-43a5-b0cf-98960b917f72 / sivu/page 1(4)

loppujen lopuksi viranomaisten päämäärätehtävien kannalta yleensä toissijainen tukitoiminto, joka helposti sivuutetaan. Tiedon pitkäaikainen käyttö arkistossa vaatii toimenpiteitä, jotka eivät ole viranomaisten lyhyemmän tähtäimen näkökulmasta välttämättä tarpeen. Koska nämä toimenpiteet saattavat olla sekä työläitä että aiheuttaa kustannuksia, ne jäävät herkästi vaille riittävää huomiota oman viranomaistoiminnan kannalta keskeisempien tekijöiden vaatiessa huomiota. Tämän vuoksi on olennaista, että lainsäädäntö selkeästi tukee arkistoinnista (yleisemmin asiakirjahallinnasta) huolehtivia heidän tehtävissään.

Tiedonhallintalautakunta on hoitanut viranomaisen ohjaustehtävää onnistuneesti. Samalla se on toiminnassaan tarjonnut viranomaisille keskustelufoorumin, mikä on tärkeää. Se, että tiedonhallintalautakunnan asiantuntemusta laajennetaan arkistointiin (10 §), on hyvin tervetullutta. Viranomaisen kannalta on tärkeää pyrkiä arkistoinnissa standardoituihin ratkaisuihin, jotka minimoivat manuaalisen työn määrän.

Valtiovarainministeriö on ilmoittanut valmistelevansa tiedonhallintalautakunnan lakkauttamista (tiedote 29.10.2025). Tämä ei kuulu käsiteltävänä olevan ehdotuksen piiriin, mutta ilmoitan pitäväni tätä kehitystä huonona. Ei ole tarkoituksenmukaista, että tiedon elinkaaren hallintaan liittyviä kysymyksiä ratkaistaan viranomaisissa yksi kerrallaan ilman yhteistä foorumia. Valtiovarainministeriöllä ei ole sellaista monialaista asiantuntemusta, jota tiedonhallintalautakunta edustaa.

Arkistoitavien tietoaineistojen muodostaminen

Lakiehdotuksessa kiinnitetään huomiota tiedon arkistollisen arvon määrittämiseen ja siihen että tieto voidaan arkistoida. Tämä on välttämätöntä, mutta se ei ole riittävä vaatimus.

Kansainvälisestä kokemuksesta tiedetään, että sähköisten viranomaisaineistojen keskeisenä ongelmana on ensiksikin niiden seulomattomuus. Toisin sanoen tietoaineistot, huolimatta suosituksista ja lainsäädännöstä, sisältävät sellaistakin tietoa, joka olisi pitänyt hävittää ja jota ei saisi arkistoida. Viranomaisille tehdyssä kyselyssä (2014) vain yhdeksän prosenttia vastaajista kertoi tietoja hävitetyn tietojärjestelmistä, kun määritelty säilytysaika oli päättynyt. Vajaa kolmannes kertoi, että näin oli tapahtunut satunnaisesti. Kuusi kymmenestä vastaajasta sanoi, ettei tietoja ole lainkaan hävitetty tai säilytysaika on määrittelemättä.[i]

Tämä dokumentti on allekirjoitettu sähköisesti TUNI Sign-järjestelmällä / This document has been electronically signed using TUNI Sign
Lausunto.pdf / 238f96b9-61a9-43a5-b0cf-98960b917f72 / sivu/page 2(4)

Pekka Henttonen, yliopistonlehtori,
dosentti, Tampereen yliopisto,
Informaatioteknologian ja viestinnän
tiedekunta
27.11.2025

Toinen ongelma on, ettei tietoaineistoista voida välttämättä tunnistaa niitä osia, joihin käyttäjän ei arkistossa pitäisi (tai johon hänen tulisi) saada pääsy. Asiankäsittely- ja muissa asiakirjajärjestelmissä sekä hävittäminen että käyttöoikeudet voidaan asianmukaisesti huomioida, jos asiakirjahallinnan suunnitteluun on vain riittävästi resursseja. Suurin osa viranomaistiedosta ei kuitenkaan ole tällaisissa järjestelmissä.

Koska datamäärät ovat liian suuria manuaalisesti läpikäytäväksi ja esimerkiksi tekoälypohjaiset ratkaisut eivät toimi riittävän luotettavasti, arkistointivaiheessa voidaan olla suurissa vaikeuksissa. Yhdysvalloista saatu kokemus on, että käytännössä pääsy julkiseenkin sähköiseen tietoon on pakko estää.

Tästä näkökulmasta lakiehdotuksen 18 §:n määräys, että tieto julkisesta asiakirjasta on annettava ”tavanomaista suuremman työmäärän” ollessa kyseessä ”kahden kuukauden kuluessa” tuntuu naivilta ja vanhentuneelta. Siinä selvästi ajatellaan perinteistä, hyvin hallittua, dokumenttipohjaista aineistoa. Digitaalinen tieto on usein kirjavampaa, strukturoimatonta ja vaikeampaa hallita.

Sama asenne näkyy olettamuksena, että ratkaisut säilyttämisestä, hävittämisestä ja tietoon pääsystä tehdään aina koko tietoaineiston tasolla. Todellisuudessa tilanne ei ole näin yksinkertainen ja se tulisi huomioida kaikkien tietojärjestelmien suunnittelussa ja lainsäädännössä.

Muita kommentteja

Viranomaisten kannalta tietosuojaa koskevan lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista.

Lainsäädännössä ei huomioida pilvipalveluiden käyttöä viranomaisten säilytyksessä ja arkistoinnissa.

[i] Mervi Lampi, ”Hyvään tiedonhallintaan on vielä matkaa”, *Akti*, nro 1 (2015): 10–11.

Tämä dokumentti on allekirjoitettu sähköisesti TUNI Sign-järjestelmällä / This document has been electronically signed using TUNI Sign
Lausunto.pdf / 238f96b9-61a9-43a5-b0cf-98960b917f72 / sivu/page 3(4)

Tampereen yliopisto
Tampereen ammattikorkeakoulu

Tämä dokumentti on allekirjoitettu sähköisesti TUNI Sign-järjestelmällä
This document has been electronically signed using TUNI Sign

Päiväys / Date: 26.11.2025 11:21:40 (UTC +0200)

Pekka Henttonen

yliopistonlehtori

Organisaation varmentama (TUNI-käyttäjätunnus) (eIDAS-tunnistamisen varmuustaso: korotettu)
Certified by organization (TUNI user account) (eIDAS level of assurance: substantial)

SAML2 SSO token (AD)