



OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Suomen arkistolainsäädännön käsitteistä 2020-luvulla

Raimo Lepistö

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:21

Suomen arkistolainsäädännön käsitteistä 2020-luvulla

Raimo Lepistö

Opetus- ja kulttuuriministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-979-0

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki

Suomen arkistolainsäädännön käsitteistä 2020-luvulla

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:21
Julkaisija Opetus- ja kulttuuriministeriö

Teema Hallinto

Tekijä/t Raimo Lepistö
Kieli suomi

Sivumäärä 99

Tiivistelmä

Pro gradu -tutkielma julkaistaan opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston opinnäyteohjelmassa. Tutkielma käsittelee arkistolainsäädännön keskeisiä käsitteitä ja niiden sisältöä muuttuvan arkistolain sekä uudistuneen tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännön valossa.

Tutkimustehtävänä on selvittää, mitä arkistolainsäädännön keskeiset käsitteet pitävät sisällään. Käsitteistä ei pyritä muodostamaan valmiita määritelmiä, vaan tutkimuksessa tuodaan esiin käsitteisiin ja aihepiiriin liittyviä näkökulmia, muutostekijöitä ja taustaa.

Käsitteistä tärkeimpiä ovat arkistoitavat ja arkistoidut asiakirjat, niihin liittyvä arvo ja yleisen edun mukaisuus sekä arkisto ja arkiston tehtävät. Arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot määräytyvät arvonmäärityksen perusteella, johon liittyy henkilötietojen arkistointitarkoituksen arviointi. Tutkielmassa tulevat esiin haasteet, joita arkistolainsäädännön ja arkistoalan ympärille on syntynyt suhteessa muuhun tiedonhallinnan sääntelyyn. Tietosuojanäkökulmat korostuvat. Tietoaineistojen jaottelu sekä toimenpiteiden kohdistuminen säilytys- ja arkistovaiheisiin jakaa tiedonhallinnan kenttää eri tavalla aiempaan verrattuna. Arkiston tehtävä keskittyy arkistovaiheessa olevan aineiston myöhempään käsittelyyn. Arkiston käsitettä hahmotetaan myös uusien toimintamahdollisuuksien, kuten tekoälyn, perusteella.

Asiasanat hallinto, arkisto, arkistointi, asiakirja, arkistot, arkistoteoria, käsitteenmuodostus

ISBN PDF 978-952-263-979-0

ISSN PDF 1799-0351

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-979-0>

Om begreppen i Finlands arkivlagstiftning på 2020-talet

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2023:21	Tema	Förvaltning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	

Författare	Raimo Lepistö	Sidantal	99
Språk	finska		

Referat

Pro gradu -avhandlingen publiceras i lärdomsprovsprogrammet vid undervisnings- och kulturministeriets högskole- och forskningspolitiska avdelning. I avhandlingen behandlas de centrala begreppen i arkivlagstiftningen och deras innehåll med beaktande av ändringarna i arkivlagen och den reviderade lagstiftningen om dataskydd och informationshantering.

I forskningen utreds vad som avses med de centrala begreppen i arkivlagstiftningen. Avsikten är inte att skapa färdiga definitioner av begreppen, utan att lyfta fram olika aspekter och förändringsfaktorer som gäller begreppen och temat samt deras bakgrund.

De viktigaste begreppen gäller handlingarna som ska eller har arkiveras, deras värde och allmänintresse samt arkiv och arkivets uppgifter. De handlingar och det informationsmaterial som ska arkiveras bestäms utifrån en värdebestämning som inbegriper en bedömning av syftet med arkivering av personuppgifter. I avhandlingen lyfter man fram de utmaningar som har uppstått i fråga om arkivlagstiftningen och arkivbranschen i förhållande till annan lagstiftning om informationshantering. Dataskyddsaspekter betonas. Indelningen av informationsmaterialet och inriktningen av åtgärderna i förvarings- och arkivskedet delar informationshanteringsfältet på ett annat sätt än tidigare. I arkivskedet fokuserar arkivets uppgift på frågor som gäller senare behandling av arkiverat material. Begreppet arkiv behandlas också med tanke nya verksamhetsmöjligheter, såsom möjligheterna att utnyttja artificiell intelligens.

Nyckelord	förvaltning, arkivering, arkiv, arkivteori, begreppsbildning		
------------------	--	--	--

ISBN PDF	978-952-263-979-0	ISSN PDF	1799-0351
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-979-0		
-------------------	---	--	--

Concepts of Finnish Archives Legislation in the 2020s

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2023:21	Subject	Administration
Publisher	Ministry of Education and Culture	

Author(s)	Raimo Lepistö	Pages	99
Language	Finnish		

Abstract

The Master's thesis is published in the thesis programme of the Department for Higher Education and Science Policy of the Ministry of Education and Culture. The thesis analyses the key concepts of archives legislation and their content in the light of the Archives Act that is being amended and the reformed data protection and information management legislation.

The aim was to establish the main content of the key concepts of archives legislation. No ready-made definitions could be formulated for the concepts but, instead, the study presents perspectives, factors of change and background related to the concepts and the topic as a whole.

The most important concepts are the documents that are to be or have been archived, their value and integrity in terms of public interest, and archive and its tasks. The documents and datasets to be archived are determined on the basis of the specification of their value, which includes an assessment of the purpose of archiving personal data. The study brings forth the challenges that have arisen around archives legislation and archiving in relation to other regulation of information management. Considerable emphasis is placed on data protection perspectives. The division of datasets and allocation of measures to the storing and archiving phases divide the field of information management in a different way than before. The task of the archive is focused on the subsequent processing of material that is in the archiving phase. Archive as a concept is also explored on the basis of new functional options offered by e.g. artificial intelligence.

Keywords administration, archiving, archives, archiving theory, concept formation

ISBN PDF	978-952-263-979-0	ISSN PDF	1799-0351
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-979-0>

Sisältö

Tutkimustiedote	7
1 Johdanto	8
1.1 Tutkimuskysymys.....	11
1.2 Tutkimusperinne.....	12
1.3 Metodini.....	14
2 Asiakirja, tietoaineisto ja elinkaari	17
2.1 Arkistoitavat, arkistoidut ja säilytettävät asiakirjat.....	21
2.2 Elinkaari.....	27
2.3 Henkilötiedot osana arkistoitavaa asiakirjaa	31
2.4 Metatiedot osana arkistoitavaa asiakirjaa	33
2.5 Tietosuojaa koskevat metatiedot ja suojaaminen.....	36
3 Arkistoitavien asiakirjojen kokonaisuus ja hankinta	39
3.1 Arkistoitavat asiakirjat julkisuuslain näkökulmasta.....	41
3.2 Kuitenkin liitetään arkistoon.....	46
3.3 Arkistoon siirto, luovutus tai talletus	49
3.4 Arkistojen aktiivisista hankintakeinoista	52
4 Arkistoitavien tietoaineistojen valinta	55
4.1 Arvonmäärityksen kriteereistä	57
4.2 Arkistoitu tietoaineisto osana kulttuuriperintöä.....	59
4.3 Tiedon arvo	61
4.4 Yleinen etu	63
4.5 Tietosuoja-arviointi	68
5 Arkiston roolit, tehtävät ja merkitykset	72
5.1 Yleisen edun mukaisesti toimiva arkisto.....	75
5.2 Henkilötietojen lainmukainen käsittely arkistossa.....	80
5.3 Tietoaineiston jalostaminen ja tekoäly	81
5.4 Sähköisen tietoaineiston ylläpito ja käsittely	84
6 Johtopäätökset	87
Lähteet ja kirjallisuus	91

TUTKIMUSTIEDOTE

Pro gradu -tutkielma julkaistaan opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston opinnäyteohjelmassa. Pro gradu -tutkielma käsittelee arkistolainsäädännön keskeisiä käsitteitä ja niiden sisältöä muuttuvan arkistolain sekä uudistuneen tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalainsäädännön valossa. Esimerkkinä arkiston käsite, jota käsitellään monipuolisesti lainsäädännön määritelmänä sekä sen kannalta millaiseksi arkiston rooli muodostuu tietosuojasäännökset, arkistoinnin tehtävät ja uudet teknologiset toteuttamistavat ja mahdollisuudet huomioiden.

Tutkimustehtävänä on selvittää, mitä arkistolainsäädännön keskeiset käsitteet pitävät sisällään. Asiaa lähestytään monipuolisen lähdeaineiston avulla. Lait ja niiden esityöt, oikeuskirjallisuus sekä arkistointia ja tietosuojaa koskeva kirjallisuus ovat keskeisintä lähdeaineistoa. Tutkielmassa hyödynnetään erilaisia menetelmiä, joista keskeisin on sisällönanalyysi. Käsitteitä ja lainsäädännön kohtia teemoitellaan ja pilkotaan osiin. Käsitteistä ei pyritä muodostamaan valmiita määritelmiä, vaan tutkimuksessa tuodaan esiin käsitteisiin ja aihepiiriin liittyviä näkökulmia, lainkohtia, muutostekijöitä ja taustaa.

Tutkielmassa käsiteltävistä käsitteistä tärkeimpiä ovat arkistoitavat ja arkistoidut asiakirjat, niihin liittyvä arvo ja yleisen edun mukaisuus sekä arkisto ja arkiston tehtävät. Arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot määräytyvät arvonmäärityksen perusteella, johon liittyy henkilötietojen arkistointitarkoituksen arviointi. Arkistolainsäädännön uudistuessa tulee ottaa huomioon muun tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön käsitteet ja sovittaa ne yhteen arkistoperinteen kanssa lähtien asiakirjojen ja tietoaaineistojen käsitteistä. Tutkielmassa tulevat esiin erilaiset ristiriidat ja haasteet, joita arkistolainsäädännön ja arkistoalan ympärille on syntynyt suhteessa muuhun tiedonhallintaan ja sen sääntelyyn. Tutkielmassa korostuvat tietosuojanäkökulmat, sillä myös tietosuojalainsäädännössä säädetään arkistoinnista. Henkilötiedot liittyvät käytännössä kaikkiin tietoaaineistoihin. Tietosuoja tulee ottaa entistä painokkaammin huomioon myös arvonmäärityksessä.

Tietoaaineistojen jaottelu säilytysajan mukaan sekä toimenpiteiden kohdistuminen säilytys- ja arkistointivaiheisiin jakaa tiedonhallinnan kenttää eri tavalla aiempaan verrattuna. Arkiston tehtävä keskittyy nimenomaan arkistovaiheessa olevan aineiston myöhempään käsittelyyn. Tämä vaikuttaa myös aineistojen hankintaan. Tehtäviä hahmotetaan myös eri tavoin uusien toimintamahdollisuuksien, kuten tekoälyyn perustuvien työkalujen, mukaan.

1 Johdanto

Arkistointi ja sen keskeiset käsitteet ovat olleet elämistilassa muuttuvan lainsäädännön ja toimintaympäristön keskellä useita vuosia. Euroopan unionin yleinen tietosuojasäätös¹ tuli voimaan keväällä 2018. Tätä seurasi tietosuojalaki (1050/2018), jossa säädettiin kansallisesti tietosuojasta asetuksen sallimassa liikkumavarassa, mukaan lukien yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki) tuli voimaan vuoden 2020 alussa². Mainitut uudistukset muuttivat tiedon- ja asiakirjahallintaan liittyvää lainsäädäntöä ja termistöä merkittävästi ja tekivät vuonna 1994 säädetyt arkistolain³ entistä tulkinnanvaraisemmaksi. Uudistukset vaikuttavat etenkin siihen, mitä tietoja katsotaan arkistoitaviksi, milloin arkistointivaihe alkaa sekä mitä arkistointiin katsotaan kuuluvaksi.

Arkistoinnin alkamisajankohta on tietosuojasäätelyn ja tiedonhallintalain säätelyn mukaan säilytysvaiheen päättymisen ajankohta. Arkistolaissa on puolestaan säädetty asiakirjojen kuulumisesta arkistoon niiden saapumisesta tai laatimisesta lähtien. Arkistointia ei voi hoitaa pelkästään jälkikäteenä tehtävänä, vaan arkistoinnin tarpeet tulee huomioida koko asiakirjan elinkaaren ajan. Näiden seikkojen ja ristiriidan sovittaminen yhteen on otettava huomioon uudessa arkistolaissa, minkä tausta-aineistona myös tutkielmani palvelee.

Arkistolaki ulottuu nykyisellään kaikkiin asiakirjoihin. Kuitenkin arkistolain 8 § 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää arkistoitavista eli pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Tietosuojasäätelyn perusteella tiedoilla tulee olla käyttötarkoitus, ja niitä tulisi säilyttää vain sen aikaa kuin tarkoituksen kannalta on sallittua. Tietosuojasäätös antaa oikeuden arkistoida eli pysyvästi säilyttää vain asiakirjoja, joilla on pysyvää merkitystä tutkimuksen ja yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen kannalta. Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön pohjana on elinkaariajattelu, mutta verrattuna suomalaiseseen arkistokäsitykseen ja voimassa olevaan arkistolakiin, elinkaari on yksioikoinen. Arkistoinnissa on

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (Tietosuojasäätös)

2 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 9.8.2019, Suomen säädöskokoelma 906/2019 (Tiedonhallintalaki)

3 Arkistolaki 23.9.1994. Suomen säädöskokoelma 831/1994, (Arkistolaki)

lähestytty jatkumomallia, jossa asiakirjalla voi olla useampia samanaikaisia käyttötarkoituksia. Perinteisen elinkaarimallin vaiheiden erot hämärtyvät sähköisessä ympäristössä. Jatkumomallissa asiakirjat kiinnittyvät syntyessään tiettyyn aikaan ja paikkaan, mutta ne voidaan asiakirjahallinnan menettelyin osoittaa käytettäväksi myös muihin tarkoituksiin, eri aikoina ja eri paikoissa⁴. Näiden ajatusten yhteensovittaminen uuteen lainsäädäntökehikkoon on haasteellinen tehtävä.

Asiakirjojen käsittely ja sitä myötä arkistointi sähköistyvät, jolloin menettelytavatkin muuttuvat. Menettelytavoilla ja tehtävillä on vaikutuksensa siihen, mitä arkistoinnin käsitteen sisään katsotaan kuuluvan. Arkistointi toimenpiteenä muuttuu huomattavasti. Sähköinen arkistointi tekee osan perinteisesti arkistointiin liittyvistä tehtävistä tarpeettomiksi, kuten varsinaisen järjestämistyön. Metatietojen hallinnan merkitys korostuu entisestään. Tiedonhallintalaki on puolestaan kaventanut arkistolain ja arkistotoimen alaa nimenomaan tiedonhallinnan alkupäässä. Arkistointi on osa tiedonhallintaa. Lainsäädännön kannalta Suomeen on tuotu uusien säädösten myötä vahvempaa jakoa tiedonhallinnan ja arkistoinnin toimien välille.

Arkistointiin ja arkiston hallintaan liittyviä menettelyjä kehitetään. Tekoäly ja tiedonlouhinta ovat tekijöitä, jotka muokkaavat arkistojen toimintaympäristöä suurissa määrin. Toisaalta on huomattava, että lainsäädäntö asettaa rajoituksensa uusien teknologioiden käyttöön otolle ja herättää kysymyksen arkiston roolista muutoksessa. Suhtautuminen sähköiseen arkistointiin sekä tekoälyn ja muiden sähköisten välineiden tuomiin mahdollisuuksiin vaihtelee.

Tietoaineistojen arkistollisen arvon määrittäminen on myös elämäntilassa. Arvonmäärittämisessä otetaan huomioon edelleen perinteiset tulevaisuuden tutkimuksellisen arvon tekijät, jotka tuodaan seuraavaan arkistointia koskevaan lakiin näkyviksi. Tämän lisäksi uudet sähköiset menetelmät ja erityisesti henkilötietojen arkistointiarvon, yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen, toteaminen on haastavaa niin toimivalta- kuin aineistotasolla. Arvonmäärittämisessä ovat vaikuttaneet myös arkistoratkaisut, mikä ei varsinaisesti ole osoitus aineiston arvosta tutkimuksen tai kulttuuriperinnön kannalta. Esimerkiksi Israelissa on katsottu, että hyvin suuri osa valtion aineistoista voitaisiin arkistoida, koska sähköinen arkistointi on huomattavasti kustannustehokkaampaa kuin analoginen arkistointi.⁵ Toisaalta Suomessakin tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä on tuotu esiin näkemyksiä, joiden perusteella arkistoitava tietojoukko määrittäisi kovin suppeaksi verrattuna

4 Henttonen, 2015 s. 84–85

5 Battle over memory- verkkoartikkeli Haaretz, 31.5.2020

nykyiseen. Arkistoitavan tiedon arvo määrittäisi esimerkiksi taloudellisten tai tilastollisten merkitysten kautta, mikä ei ole linjassa perinteisten arvonmäärityksessä käytettyjen kulttuuriperinnön säilymistä ja tutkimuksellista arvoa korostavien tekijöiden kanssa.

Arkistoinnin arvoa ei mitata pelkän säilytyksen kannalta vaan myös saatavuuden kannalta.⁶ Tietojen saatavuutta ja avoimuutta on pyritty edistämään EU:n tasoisin lainsäädäntöhankkein.⁷ Kuitenkin erityisesti tietosuojalainsäädäntö, tiedonhallintalain tietojen antamista ja tietoturvallisuutta koskeva sääntely ja myös ajastaan jäljessä oleva laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) rajaavat arkistoidun tiedon käyttömahdollisuuksia hyödyntämiskeinojen monipuolisuudessa entistä näkyvämmiin. Myös arkistoitavan tiedon muoto vaikuttaa siihen, mitä arkistoihin päätyy ja miten se on saatavilla. Optimaalinen saatavuus edellyttää merkittäviä toimenpiteitä.

Arkistolakia uudistettaessa arkistoinnin ja muiden keskeisten käsitteiden määritelmät lainsäädännössä tulee ilmaista tiiviiksi. Esimerkiksi sana 'arkistointi' pitää sisällään suuren määrän erilaisia tehtäviä, joiden perusteella käsitteet saavat erilaisia merkityksiä. Käsitteisiin liittyviä tehtäviä tarkastellaan tutkielmassa osittain, sillä käsitteet määrittyvät niihin liittyvien tehtävien perusteella. Tätä enemmän työni keskittyy siihen, mitä käsitteet tarkoittavat juridisessa kontekstissa, ja miten arkistoitavien tietojen joukko muodostuu lainsäädännön perusteella. Arkistoinnin ja arkistoitavan tietoaineiston käsitteiden lisäksi erityisenä tarkastelukohteena on arkiston määritelmä, jonka osalta tarkastellaan arkistotilan tai -järjestelmän hallintaa ja arkisto-organisaation roolia. Arkistointia koskevan lain säätämässä tulisi käyttää mahdollisimman pitkälle samoja termejä ja yksiköitä kuin muussakin lainsäädännössä lähtien asiakirjan ja tietoaineistojen käsitteistä.

Lakien noudattaminen edellyttää niiden sisällön ymmärtämistä. Alaan liittyy useita lakeja, erityisesti julkisessa hallinnossa. Näiden lakien yhteensovittaminen ja huomiointi on tärkeää arkistoinnin tehtävien ja tavoitteiden kannalta. Tutkielmassani selvitetään, kuinka suomalainen arkistoperinne ja arkiston käsite on sovitettavissa yhteen tietosuojasääntelyn yleisen edun mukaiseen arkistointiin sekä kuinka jatkossa päätetään arkistoitavista asiakirjoista ja miten näitä asiakirjoja käsitellään.

Arviota tehdään nykyiseen arkistolakiin pohjautuen, tukeutuen tutkimushetkellä voimassa olevaan muuhun lainsäädäntöön. Katse kääntyy kuitenkin tulevaan, sillä tutkielman on tarkoitus toimia myös uuden muutettavan arkistolain taustamateriaalina. Merkittävimmän nykyisen ja tulevan arkistolain toimintakenttää rajaavat tietosuojalainsäädäntö sekä tiedonhallintalaki. Tutkielmassani korostuvat tietosuojanäkökulmat, sillä haasteet

6 Ks esimerkiksi Arkistolaki 7 § 2 momentti

7 Ks. esimerkiksi Avoimen datan direktiivi, 2019

arkistoinnin perinteen sovittamisessa nykyiseen lainsäädäntöön johtuvat pääosin tietosuojasääntelystä. Tutkielmassani käsitellään myös arkisto-organisaation roolia ja sen muutosta sekä yleisen edun mukaisuutta.

Tutkielma kohdistuu nykytilaan ja lähitulevaisuuteen, 2020-luvun arkistotoimeen painottuen julkisen hallinnon arkistointiin. Julkista hallintoa koskevalla lainsäädännöllä on epäsuorat vaikutuksensa myös yksityisten asiakirjojen arkistoinnissa. Arkistolaki koskee nykyisin myös yksityisiä aineistoja. Yksityisluonteisten arkistoaineistojen arkistointia ja kulttuuriperinnön säilyttämistä hoidetaan yhteistyössä Kansallisarkiston ja yksityisten arkisto-organisaatioiden kesken. Arkisto-organisaation tehtävät ovat pitkälti samat riippumatta siitä, onko kyse yksityisten vai julkisten asiakirjojen arkistoinnista.

1.1 Tutkimuskysymys

Tutkielmani keskeisin kysymys on se, mitkä ovat arkistointia koskevan lainsäädännön mukaan arkistoitavia asiakirjoja. Arkistointia koskevaan lainsäädäntöön luen arkistolain, tietosuoja-asetuksen, julkisuuslain sekä tiedonhallintalain. Lisäksi joissakin erityislaeissa on arkistointia koskevia säännöksiä. Toiseksi käsittelen kysymyksiä arkistoinnin ja arkiston käsitteiden merkityksestä, tarkoituksesta ja käsitteisiin liittyvistä tehtävistä sekä tietosuojaan liittyvän arkistointitarkoituksen yleisen edun mukaisuudesta, joka on yhteydessä arkistoitavien asiakirjojen arvonmääritykseen. Kolmanneksi selvitetään mitkä ovat tietoyksiköt, kuten asiakirjat, jotka ovat arkistoa koskevan sääntelyn kohteena. Kysymykset ovat sangen perustavanlaatuisia arkistoalan kannalta.

Arkistoitavien asiakirjojen tulisi olla osa kansallista kulttuuriperintöä. Tutkielmani aihe keskittyy selvittämään etenkin asiaan liittyvän lainsäädännön kannalta, miten arkistoitavat asiakirjat muodostuvat, mitä tietoa arkistoihin päätyy tai miten arkistot hallinnoivat haltuunsa päätyneitä asiakirjoja. Edelleen kysymyksenä voi esittää, että mikä on sellainen arkistoon päätyvä tietojoukko, jonka osalta täytyvät tietosuojalainsäädännön yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus ja muut arkistoinnin tavoitteet. Arkistoon päätyvät asiakirjat eivät muodostu itsestään, eikä arkistoon voida siirtää tai luovuttaa mitä tai miten tahansa kerättyä aineistoa.

Tutkimusta motivoi se, että pitkään vakiintuneina pysyneet arkistointiin ja asiakirjahallintoon liittyvät käsitteet ovat uuden lainsäädännön myötä joutuneet muutokseen, joka on tuonut mukanaan käsitteistöön liittyvää epävarmuutta ja epätietoisuutta. Uusi lainsäädäntö tarkoittaa etenkin tietosuoja ja tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä, minkä vuoksi arkistolakia ollaan uudistamassa. Lainsäädännön muutostarpeet johtuvat myös muuttuneesta toimintaympäristöstä ja tiedonhallinnalle asetetuista uusista tavoitteista. Muuttunut toimintaympäristö teknologian kehittymisen myötä muokkaa myös

arkistointiin liitettäviä tehtäviä ja siten termien merkityksiä. Uudet toimintatavat, etusijaisesti tekoälyyn ja tiedon louhintaan liittyvät menettelyt, voivat muuttaa arkisto-organisaatioiden toimintakenttää ja arkistonhoitajien tehtäviä paljon, mutta samalla voidaan esittää kysymys siitä, miltä osin on arkiston tehtävää ottaa käyttöön näitä menettelyjä ja missä tarkoituksessa se niin tekisi.

1.2 Tutkimusperinne

Jos tutkimusaiheeni tarkastelee yleisten termien, kuten arkistoinnin ja arkistoitavien asiakirjojen kannalta, asiasta on paljon tutkimusta ja kirjallisuutta. Arkistollisen tiedon arvonmäärytyksestä on runsaasti kirjallisuutta ja ohjeita, joista merkittävin tutkielmassani on ohje nimeltä Kansallisarkiston seulontapolitiikka (2020). Arkistotiede tieteenalana Suomessa on kohtalaisen pieni. Arkistotieteellistä tutkimusta, esimerkiksi väitöskirjoja tai muuta korkean tason tieteelliseksi luokiteltavaa tutkimusta, on Suomessa alalta vähän. Jaana Kilkin väitöskirja⁸ vuodelta 2020 on viime vuosien merkittävimpiä arkistotieteellisiä julkaisuja Suomessa.

Arkistointia koskevaa opetusta, arkistotoimeen kuuluvia tehtäviä koskevaa opetuskirjallisuutta sekä ohjeistusta on kehitetty vuosien varrella Suomessakin kohtuullisen paljon. Nämä antavat osaltaan kuvan näiden tehtävien sisällöstä myös juridisina käsitteinä, vaikkakin osalla arkistotoimen tehtävistä ja käsitteistä voi havaita olevan kohtalaisen löyhä kytkeä lain tasolle. Esimerkiksi arkistoitujen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta, digitoinnista, ei ole laissa säädetty. Yleisinä arkistoalan perusteoksina esiin nostettavia tutkielmassani ovat Jari Lybeckin ”Arkistot -yhteiskunnan toimiva muisti” (2006) sekä Pekka Henttosen Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen (2015). Määritelmien osalta myös Kansallisarkiston arkistowiki on monipuolinen lähde, vaikka sitä ei aktiivisesti enää päivitetä. Erilaisia määritelmiä on helppo löytää internetin hakukoneilla. Käytän hakuja tuodakseni esiin määritelmien ja käsitteiden taustaa ja monimerkityksellisyttä.

Kansainvälistä kirjallisuutta arkistoalalla on kohtalaisen paljon, mutta suomalainen arkistoperinne ja käsitykset poikkeavat, lainsäädännöstä puhumattakaan, muusta maailmasta. Näin on erityisesti silloin, kun kyse on julkisen hallinnon asiakirjojen arkistoinnista. Pohjoismainen arkistoperinne on lähimpänä suomalaista. Tutkielmassani haetaan vertailukohtia muista maista ja kansainvälisistä standardeista, mutta niiden soveltuvuus varsinaisessa tutkimusongelman ratkaisussa on rajallinen. Tietosuojasääntelyn suhdetta arkistointiin on käsitelty esimerkiksi Yhdistyneiden kuningaskuntien kansallisarkiston ohjeessa Guide to

8 Kilkki, 2020 Asiakirjatiedon hallinnan asiantuntijuuden diskursiivinen rakentaminen Suomessa: Tutkimus normatiivisesta professionaalisesta diskurssista vuosina 1935–2015

archiving personal data (elokuu 2018). Ruotsin arkistolainsäädäntöä ja arkistointia koskeva selvitys Härifrån till evigheten on edellä mainitun teoksen lisäksi keskeistä kansainvälistä vertailuaineistoa tutkielmassani.

Tutkimukseni aihe liikkuu oikeustieteen ja arkistotieteen rajapinnalla historian alalla. Nimenomaisesti arkistointia koskevaa oikeustieteellistä tutkimusta ei juurikaan ole, mutta asiaa sivutaan useissa teksteissä. Aihepiiristä on tehty muutamia pro gradu -tutkielmia, kuten Tomi Rasimuksen Julkisen hallinnon tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (2020). Arkistointia on käsitelty esimerkiksi tietosuojaa koskevissa oikeudellisissa kirjoituksissa, mutta asia sivutaan niissäkin useimmiten lyhyesti. Suomalaisessa tietosuojaa koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei oteta juurikaan syvällisemmin kantaa esimerkiksi siihen, mitä tietoja voidaan katsoa arkistoitaviksi. Tietosuojakirjallisuudesta käytän tutkielmassa esimerkiksi teosta Uusi tietosuojalainsäädäntö (2018) sekä kulttuuri-perintöorganisaatioiden yhteistyönä tehtyä suositusta Tietosuoja KAM-sektorilla (2020).

Arkistoitavia asiakirjoja on arvioitu myös julkisuuslainsäädännön kohdalla, mutta sielläkin käsitteiden merkitys on noussut arviointiin rajallisesti ja vain paria lainkohtaa koskien. Viime aikoina julkisuuslain 5.4. § on aiheuttanut keskustelua ja julkista kirjoittelua siitä, mihin sisäiseen työskentelyyn ja yhteydenpitoon liittyviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia niiden kuuluessa arkistoon.⁹ Julkisuuslain alaa ja suhdetta arkistolainsäädäntöön koskevaa oikeuskäytäntöä on kehittynyt vuosien varrella jonkin verran, mutta tapauksissa ei pääsääntöisesti oteta kantaa siihen, mitä tulisi arkistoida pysyvän säilytyksen näkökulmasta. Julkisuutta koskevista teoksista mainittakoon Olli Mäenpään Julkisuusperiaate (2016).

Arkistointia koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty pitkään. Kehitystyön yhteydessä on syntynyt useita erilaisia selvityksiä, joita käytän työssäni taustalla. Näitä ovat kuntien arkistoinnin tilaa ja sähköisen arkistoinnin tilaa koskevat selvitykset sekä arkistolainsäädännön esiselvitys, jossa toimin itse ryhmän puheenjohtajana. En kuitenkaan halua tukeutua niihin tutkielmassani, sillä haluan tarjota myös erilaista ja uutta näkökulmaa aiheisiin. Tutkielmaa tehdessäni on ehditty saada myös palautetta uutta arkistolakia koskevista ensimmäisistä luonnoksista.¹⁰ Osittain jo vuosia sitten valmisteltu aineisto arkistolain kehittämisen pohjaksi on vanhentunut, kun uusi tietosuojaja- ja tiedonhallintalainsäädäntö on tullut voimaan ja muuttanut asetelmaa merkittävästi. Arkistolakia pyrittiin uusimaan vuoden 2015 tienoilla, mutta työ jäi tuolloin kesken.

⁹ Voutilainen, 2021

¹⁰ Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021, Lausuntopalvelu VN/23654/2021

1.3 Metodini

Tutkimustapani on yhdistelmä erilaisia metodeja. Pyrin selittämään lain sisältöä ja kuvailemaan käsitteitä. Käyttämäni menetelmät ovat sisällönanalyysi, ”grounded theory”, lainoppi ja diskursssianalyysi. Pyrkimykseni on tuottaa mahdollisimman käytännönläheisiin tilanteisiin soveltuva kuva lainsäädännöllisistä termeistä ja asiaan liittyvästä keskustelusta ja esimerkiksi siitä, mitä voidaan pitää arkistoitavana aineistona.

Työssä kartoitetaan asiaan vaikuttavaa lainsäädäntöä. Erilaisista selvityksistä, kirjallisuudesta ja käytännön kokemuksista nostetaan esiin ongelmia, haasteita ja sitä mikä on ollut toimivaa nykyisessä lainsäädännössä. Uudistuvat toimintatavat huomioiden katse käännetään tulevaisuuteen ja uuteen lakiin. Pyrin tuomaan esiin kussakin aihealueessa lyhyesti asian nykytilan ja kuvaamaan tapahtunutta muutosta.

Tutkielmassani teen laadullista analyysia. Siinä tutkitaan, mitä aineistossa on ja mitä siinä kerrotaan tutkittavasta aiheesta.¹¹ Esimerkiksi arkistoinnin käsite tarkoittaa eri henkilöille eri asioita hyvinkin usein, ja asiaa voi lähestyä useasta eri näkökulmasta. Painotan sitä lähestymiskulmaa, jonka lakiteksti, lain esityöt, määräykset ja ohjeet ja asiaan liittyvä kirjallisuus antavat. Koodaaminen ja teemoittelu ovat tapani käsitellä ja tehdä aineiston raakatyöstämistä.

Arkistoinnin ja muiden keskeisten termien määritelmässä ja käsitteen sisällön muotoutumisessa teen luokittelua, mikä tapahtuu tässä kontekstissa erityisesti erilaisten asiakirjahallintaan, tiedonhallintaan ja arkistotoimeen liittyvien kategorisointien avulla. Sama tapahtuu lakien kautta niiden sääntelyalan mukaisesti. Kategoriat auttavat suunnistamisessa siksi, että niihin on kiinnittynyt tiettyjä ominaisuuksia, piirteitä ja toimintoja, joita oletamme kategoriaan nimetyllä asialla olevan.¹²

Tutkimusotteessani toteutan grounded theoryn piirteitä. Grounded theoryä pidetään soveltuvana tutkimusaiheisiin, joista ei ole riittävästi tutkimusta tai joihin halutaan tuottaa uusia näkökulmia. Teoria sopii myös uudeen tilanteen ja siinä tapahtuvien toimintojen tutkimiseen, jollainen arkistointi tällä hetkellä Suomessa on. Grounded theory -otteella ei ole tavoitteena esittää pelkästään yleiskuvausta jostakin staattisesta tilasta, vaan saada aineiston avulla muutos näkyväksi ja muovata se teoriaksi tai tässä tutkielmassani lainsäädännön käsitteeksi. Kuvausta tai käsitettä myös todennetaan jatkuvan vertailun keinoin. Tutkielmassani käytetään tutkittuun ilmiöön, eli lainsäädännön ja ympäristön muutokseen liittyviä ja aineiston analyysin kautta avautuneita käsitteitä. Analyysiprosessissa voidaan

11 Gunther-Hasanen-Juhila Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja Analyysi ja tulkinta

12 Juhila, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja Kategoria-analyysi

myös luoda uusia käsitteitä, jotka voivat parhaimmillaan paljastaa käsitteiden monimutkaisuuden ja monipuolisuuden. Tiivistetysti analyysin tarkoitus on käsitteiden ja niiden välisten suhteiden havaitseminen.¹³ Tutkielmassani tulee esiin käsitteiden monipuolisuus ja niihin liittyvät moninaiset näkökulmat. Käsitteiden luominen liittyy työssäni niihin termeihin, joita uudessa arkistointia koskevassa laissa tullaan käyttämään.

Grounded theoryn analyysiosuus on eri koodausvaiheita sisältävä prosessi. Koodauksessa on kyse aineiston pilkkomisesta osiin, uudelleen yhdistämisestä ja käsitteiden ja niihin liittyvien osien vertailusta. Ilmaisuihin etsitään eroja ja yhtäläisyyksiä, joiden kautta ne voidaan jäsentää laajemmiksi tai tiiviimmiksi kokonaisuuksiksi.¹⁴ Näin teen esimerkiksi pilkkoessani yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta palasiin. Samoin teen julkisuuslain 5.4. §:n osalta arvioidessani sitä, mitä ovat arkistolainsäädännön mukaan arkistoon liitettävät asiakirjat ja mitä ovat muut kuitenkin arkistoitavat asiakirjat.

Tutkielmani yhdistelee arkistotiedettä ja lainoppia, mikä on otettava huomioon myös metodin valinnassa. Lainopin totuus oikeusnormeista tai sen käyttämisestä käsitteistä on heikompaa kuin empiirisesti havaittavissa oleva totuus. Koherenssiteorian mukaan jos tulkintakannanotto tai johtopäätös on yhteensopiva lainopin tulkinta- ja systematisointitradition ja oikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa, on se tosi. Pragmatistisen teorian mukaan tulkinta on totta, jos se edistää lain tarkoitusperiä.¹⁵ Oikeudellista tekstiä tulkittaessa sen osia ei voida ymmärtää luotettavasti ilman kokonaisuutta. Toisaalta kokonaisuus ei ole valmiina annettu, vaan sitä muodostetaan tulkinnan kautta. Oikeusjärjestelmän kokonaisuus on edellytys sille, että yksittäisestä oikeusnormista on mahdollista esittää tulkintakannanotto ja tulkita sitä. Toisaalta yksittäinen oikeusnormi ja tulkintakannanotto rakentavat kokonaisuutta.¹⁶ Näiden seikkojen yhdistyessä grounded theoryyn sekä sisällön analyysiin, tulee esiin lainopin rajallisuus. Lainoppi toimii pitkälti lainsäädännön puitteissa, siksi kaikenlaiset teoriat tai tiivistykset eivät ole mahdollisia, vaan metodin mukaiset johtopäätökset syntyvät lain käsitteiden merkitysten ja tulkintojen kautta.

Lainoppi on merkitysten tiedettä, se on oikeudellisia tekstejä tutkiva tulkintatiede. Sen menetelmät ovatkin erityisesti tulkinnan menetelmiä. Lainopin metodeille tärkeitä ovat ratkaisu- tulkinta-, punninta-, ja oikeuslähdesäännöt. Lainoppi tutkii oikeudellisia ohjeita ja säädöksiä, niiden ajatussisältöjä. Lainoppi toimii tietyssä asiayhteydessä kielelliseen asuun sovitettuna, eikä kielen avulla ole mahdollista saada lainvalmisteluasiakirjoja tai

13 Airaksinen, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja Grounded theory

14 Airaksinen, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja Grounded theory

15 Hirvonen 2011, s 33

16 Hirvonen 2011, s. 31

lainsäännöksiä yksiselitteisiksi ja merkityssisällöltään täysin täsmällisiksi. Lainopin metodiopin kannalta olennaisen tärkeää on tiedostaa se, että lainoppi tuottaa tulkinnan menetelmillä oikeusohjeen tai säädöksen sisällön ja merkityksen.¹⁷

Diskurssianalyysissä tarkastellaan kielenkäyttöä toimintana, joka rakentaa sosiaalista todellisuutta. Oletuksena on, ettei todellisuutta olisi olemassa sellaisenaan ilman niitä kielellisiä merkitysantoja, joilla sitä luonnehditaan.¹⁸ Analyysia voi tehdä kysymällä ”mitä ja miten sanotaan”, ”missä tilanteessa” ja ”millä seurauksilla”. Sanominen kattaa laajasti kaiken viestinnän ja tekstin. Käytän analyysissäni näitä kaikkia kysymyssanoja. Mitä-kysymys tarkoittaa kiinnostuksen kohdistamista kielenkäytön, lakitekstin, merkityssisältöihin, joilla tutkittavaa ilmiöaluetta jäsennetään. Tärkeää tutkielmassani on selvittää, mitä asiakirjoja arkistoidaan ja miten arkistolliseen arvoon liittyvä arvonmääritys tapahtuu tai mitä arkistointitarkoituksen on nähty kattavan. Miten-kysymys toimii arkistoinnin kohdalla erityisesti siten, että merkityssisältö muotoutuu arkistoinnin tehtävien kautta. Missä tilanteessa on myös keskeinen asia. Milloin asiakirjoja arkistoidaan, milloin arkistointia tehdään? Kysymys liittyy erityisesti tietoaineistojen säilytysajan päättymiseen ja sitä seuraavan arkistointivaiheen alkamiseen. Kysymys millä seurauksilla, tarkoittaa aiheeni kannalta sitä, että millaiseksi arkistoitava tietovaranto muodostuu. Tutkielmassani painottuu eri lakien välinen vuorovaikutus ja yhteensovittaminen sekä muun toimintaympäristön antamien merkitysten vertailu.

17 Hirvonen 2011, s. 36–37

18 Airaksinen, Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja: Diskurssianalyysi

2 Asiakirja, tietoaineisto ja elinkaari

Arkistolaissa ja julkisuuslaissa on määritelty asiakirjan käsitteet suurin piirtein toisiaan vastaavalla tavalla. Näkökulma asiakirjaan on laaja. Se kattaa kaikenlaiset esitykset, jotka ovat ymmärrettävissä tai joista toisin sanoen tietosisältö on saatavissa teknisin apuvälinein tai ilman. Laissa oleva asiakirjan määritelmä ei edellytä yhteyttä toimintaan. Viranomaisen asiakirjan määritelmä on asia erikseen, kuten myös arkistoitava asiakirja.

Asiakirja käsitteenä kertoo sen olomuodosta. Asiakirja voi olla yksittäinen tieto, mutta yleensä tietojen joukko. Asiakirja on skaalautuva käsite. Arkistoalalla on käytetty paljon myös termiä asiakirjatieto, jonka määritelmä kuuluu seuraavasti:

”Yhteisön tehtävien hoitamisen tai henkilön toiminnan tuloksena syntyvä tai saapuva tieto. Voidaan puhua myös toiminnallisesta tiedosta. Organisaatio on tuottanut tai vastaanottanut tiedon osana tehtäviään ja säilyttää sitä tietovarantona sekä todistena.”¹⁹

Arkistoalalla on muutenkin ollut vaihtelevaa termien käyttöä, esimerkiksi Kansallisarkiston asiakirja-aineistojen käyttäjän oppaassa vuodelta 2002 todetaan asiakirjan olevan dokumentti eli ”määrätarkoitukseen käytettävä kirjallinen esitys, jolla on oikeudellista arvoa tai joka on laadittu tai vastaanotettu jonkin yhteisön tai yksityisen henkilön toiminnan yhteydessä tai toimintaa varten.”²⁰ Käsite voi olla määritelty tietyssä tarkoituksessa ja julkaisussa tarkoituksella halutussa muodossa. Asiakirjatiedolta edellytetään oikeudellista arvoa, mitä ei välttämättä kaikilla asiakirjoilla ole, vaikka ne olisivat tiettyyn tehtävään tai toimintoon liittyviä. Asiakirjat eivät välttämättä ole myöskään määrättyyn tarkoitukseen tehtyjä kirjallisia esityksiä. Tarkoitus asiakirjoilla yleensä on, mutta tarkoitukset voivat vaihdella ajan saatossa.

19 Arkistowiki, asiakirjatieto määritelmä

20 Tiedon jyväsiä, Kansallisarkisto 2002 s. 21

Arkistoalalla Suomessa käytettyä asiakirjatiedon ja asiakirjan käsitettä on käytetty rajaa-
vasti siten, että määritelmä kytkeytyy tehtävään tai yhteisön toimintaan. Tämä lähestyy
selkeästi viranomaisen asiakirjan²¹ käsitettä, johon esimerkiksi tiedonhallintalain sovelta-
misala kytkeytyy. Arkistoalalla asiakirjan käsitettä on rajattu myös pysyvästi säilytettäviin
eli arkistoitaviin asiakirjoihin, joihin arkistointia koskevat toimenpiteet kohdistuvat.

Asiakirja laajana kaikkia asiakirjoja tarkoittavana olomuotona ei ole arkistolain tasolla
koskenut käytännössä muuta kuin sitä, että lähtökohtaisesti kaikki asiakirjat ovat arvon-
määrityksen kohteena. Toiminta, johon asiakirja -käsite kiinnittyy, on hyvin laaja ilmaisu.
Viranomaisista puhuttaessa voidaan erottaa lakisääteiset tehtävät, joita viranomainen
tekee, mutta myös muu toiminta. Esimerkiksi opetuksessa on paljon muutakin toimin-
taa kuin varsinaisen opetustehtävän toteuttamista. Toiminta kattaa oikeastaan kaiken sen,
mitä tapahtuu tai tehdään. Toimintaa on myös asiakirjojen laatiminen. ”Toiminnan yhtey-
dessä” -ilmaisu erottaa arkistoitavien asiakirjojen joukosta vain sellaiset asiakirjat, joilla ei
ole yhteyttä toimintaan. Viranomaiselle voi saapua myös sellaisia asiakirjoja, jotka eivät
liity millään tavalla sen tehtäviin. Viranomaisen asiakirjan käsitteessä ilmaisu on laajempi
kiinnittyen sen toimialaan.

ICA:n (International Council on Archives) arkistosanastossa archival document -sanan
määritelmänä on viittaus vain asiakirjaan, record.²² Kansainvälisellä tasolla ei ole esitetty
erillistä määritelmää arkistoalan asiakirjoille. Asiakirjat koostuvat yleensä tiedoista, vaikka
arkistolain 6.2 § mukaan asiakirja on olomuoto, esitys. Asiakirjana pitämisen edellytyksenä
ei ole tietosisältö. Nykyisessäkään arkistolaissa ei asiakirjan käsitteen käyttö ole ollut yksin-
omaista, sillä esimerkiksi 8 § 3 momentissa säädetään asiakirjoista ja niihin sisältyvistä
tiedoista.

Viranomaiset voivat tehtäviensä suorittamisen yhteydessä tallentaa tietojärjestelmiin
tietoyksiköitä, joista voidaan tarvittaessa eri hakuperusteilla muodostaa asiakirjoja²³. Viran-
omaisissa on siirrytty monin osin käsittelemään rakenteisia asiakirjoja, jotka muodostuvat

21 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 5 § 2 momentti: Viranomaisen asiakirjalla tar-
koitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa
oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten
sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös
asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomai-
selle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai
muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

22 Multilingual Archival Terminology määritelmä Archival Document

23 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi
siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018) vp s 64

kunkin käsittelyvaiheen tai palveluvaiheen aikana tietojärjestelmissä olevien hakuperusteiden avulla. Samalla todetaan kuitenkin, että asiakirjan käsite sisältää myös tietojärjestelmiin tallennetut rakenteiset tietoyksiköiden joukot.²⁴

Tietojärjestelmissä olevat tietoyksiköt ovat myös perustuslain 12 § 2 momentin tarkoitettuja tallenteita, jotka kuuluvat asiakirjan käsitteen piiriin. Asiakirjat jäsentyvät eri yhteyksissä tietojen käsittelyn kohteiksi. Tällöin tulee kuitenkin tietoaineistojen tietoyksiköihin liittyvää tiedonhallintaa kuvata paremmin tietoaineistojen sisältöön kohdistuvalla tiedon käsitteellä. Asiakirja on vieras käsite, kun kyse on tietojärjestelmän tietosisällöstä kokonaisuudessaan. Asiakirjallisen tiedon käsitettä on käytetty usein ja pitkään asiakirjallinnossa kuvailemaan pelkkää asiakirjaa paremmin tietoyksikköjen hallintaa ja käsittelyä. Tiedonhallintalain säännöksiin ei kuitenkaan ehdoteta asiakirjallisen tiedon käsitettä.²⁵

Asiakirjan käsite on siis hyvin kattava, ulottuen yksittäisistä tiedoista laajoihin tietokokonaisuuksiin. Tieto voi puolestaan olla yksittäinen tietue tai tietojoukko. Esimerkiksi metatiedot tai henkilötiedot ovat tietoja. Ne ovat yleensä asiakirjan osia. Myös niin sanotut henkilörekisterit ovat asiakirjoja.

Asiakirjoista koostuu aineistoja. Tiedonhallintalain tietoaineiston käsitteessä ei määritelmän mukaan ole kyse pelkistä asiakirjoista, vaan tietoaineisto koostuu asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista. Tietoaineiston käsite on tuttu myös julkisuuslaista.²⁶ Arkistoinnissa on kyse arkistoitavan tietoaineiston muodostamisesta. Tietoaineisto voi tarkoittaa arkistoinnin yhteydessä viranomaisen toimintaan liittyvää, pitkällä aikavälillä toimintaa kuvaavaa tietoaineistoa taikka pienempiä kokonaisuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi aktit (asiakirjavihot) tai sarjat.

Aineisto, johon voi liittyä useita toimijoita, on perinteisen arkistokäsityksen rinnalla tai sen sijasta saanut sijan suomalaisessa arkistoterminologiassa. Aineisto on joustava käsite, se tuo joustoa kuvailuun ja kokonaisuuksien hahmottamiseen.²⁷ Tiedonhallintalain tietoaineiston käsite on määritelty asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaksi tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyväksi tietokokonaisuudeksi.²⁸ Tiedonhallintalaissa on määritelty myös tietovarannon ja yhteisen tietovarannon käsitteet.

24 HE 284/2018 vp s 64

25 HE 284/2018 vp s 64

26 ks. julkisuuslaki 20 § ja 21 §

27 Hupaniittu 2021, s 30

28 Tiedonhallintalaki 2 § momentti 1 kohta 5

Yhteinen tietovaranto on tiedonhallintalain 2.1. §:n 7 kohdan mukaan ”useiden toimijoiden käyttöön suunniteltu ja ylläpidetty tietovaranto, jonka tiedot ovat luovutettavissa ja hyödynnettävissä eri tarkoituksiin”.²⁹ Arkisto asiakirjojen joukkona on myös yleensä luovutettavissa sekä hyödynnettävissä eri tarkoituksiin, joista keskeisin on tutkimustarkoitus. Arkistolla on myös tarkoitus palvella useita toimijoita, mutta ulkoisen provenienssiperiaatteen mukaisesti eri arkistonmuodostajien arkistokokonaisuuksia ei saa sekoittaa keskenään.³⁰ Arkisto-organisaation tulee erotella arkistotiloissaan ja -järjestelmissään eri arkistonmuodostajien arkistoaineistot, arkistokokonaisuudet. Arkistoiduista tiedoista muodostuu tietovaranto, mutta se ei ole aina yhteinen vaan arkisto-organisaation tai arkistonmuodostajan hallussa ja viranomaisen toiminnasta syntynyt.

Tiedonhallintalain tietovaranto-käsite ei kuitenkaan tarkoita arkistoitavia tai arkistoituja aineistoja. Tietovarannossa olevat tietoaineistot ovat aktiivivaiheessa käytössä olevia. Tietovaranto-käsitettä käytettäisiin viranomaisten tehtävien hoitamiseen, hallinnon asiakkaiden ja muiden etujen, velvollisuuksien ja oikeuksien määrittämiseen ja toteuttamiseen liittyvien tietoaineistojen käsittelyssä³¹ Arkistojen osalta onkin selvempää puhua tietoaineistoista ja asiakirjoista, sillä tietovarannon käsittelytarkoitukset liittyvät säilytyksen vaiheeseen.³² Lisäksi hallituksen esityksen perustelujen mukaan tietovarannon tietoja kerätään yhdellä kerralla ja päivitetään tarpeen mukaan, tämän jälkeen ne ovat tietopalvelujen ja muiden tietoja tarvitsevien käytössä. Yhteisiä tietovarantoja ovat esimerkiksi väestö- tai kiinteistötietojärjestelmä. Kanta-arkistopalvelu muodostaa terveydenhuollossa yhteisen tietovarannon.³³ Tietovaranto ei määritelmän perustelujen mukaisesti vastaa arkistoa, sillä tiedot tulisi arkistoida vain kerran, eikä niiden tulisi enää muuttua. Kanta-arkistopalvelun nimi on harhaanjohtava, sillä siinä on kyse pääasiassa säilytysaikaisten tietojen käsittelystä. Jatkossa tietovaranto-käsitettä voitaisiin käyttää esimerkiksi Kansallisarkiston arkistoaineiston osalta. Kyseessä olisi kansallinen arkistotietovaranto, vaikka kulttuuriperintöaineistoja ei olekaan pelkästään tuossa tietovarannossa.

Arkistolainsäädännössä on muutoin syytä käyttää samoja käsitteitä kuin muussa tiedonhallinnan sääntelyssä. Vähintään viranomaisen asiakirjan, tiedon ja tietoaineiston käsitteet ovat tarpeen

29 Tietovarannolla tarkoitetaan tiedonhallintalain 2.1. § 6 kohdan mukaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti.

30 Arkistowiki, provenienssiperiaate

31 He 284/2018 vp s 65

32 Vrt tiedonhallintalaki 21 §

33 HE 284/2018 vp s 65

2.1 Arkistoitavat, arkistoidut ja säilytettävät asiakirjat

Vuoden 1994 arkistolain (831/1994) pykälän 6 mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Lain määritelmä on nykyisellään ongelmallinen muun sääntelyn takia. Määritelmä ei vastaa tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain arkistoinnin merkitystä, ei näiden mukaista arkistoinnin vaihetta eikä sitä, mitä arkistoitavat tiedot käytännössä ovat.

Arkistoon viitataan nykyisessä arkistolain pykälässä 6 asiakirjojen joukkona, tietovarantona taikka tietoaineistona.³⁴ Arkistolain määritelmä koskee siis kaikkia arkistonmuodostajille saapuneita tai toiminnan yhteydessä laadittavia asiakirjoja. Asiakirjojen tulee kuitenkin liittyä arkistonmuodostajan tehtävään ja toimintaan. Esimerkiksi muu kirjeenvaihto tai asiakirjat, mitkä eivät liity tehtäviin ja toimintaan, eivät lähtökohtaisesti ole arkistoon kuuluvia. Varsinainen arkistoon päätyvä tieto on kuitenkin määrittynyt arkistolain 8 § 3 momentin mukaisen päätöksen perusteella tai muiden arkistointia koskevien lakien tai säännösten perusteella. Joka tapauksessa arkistoon eivät nykyisin automaattisesti kuulu kaikki asiakirjat, vaan vain sellaiset, joille on tunnustettu arkistollinen arvo. Lähtökohtaisesti kaikki viranomaisen asiakirjat kuuluvat arvonnäilyksen kohteeksi. Arvonnäilyksessä ja seulonnassa erotetaan asiakirjat niistä asiakirjoista, jotka tuhotaan säilytysajan päätyttyä. Arkistoitavia ovat vain ne asiakirjat, joiden katsotaan yleisen edun mukaisesti omaavan kulttuuriperinnön kannalta merkittävää arvoa.

Arkiston määritelmä tietojoukkona vastaa Suomen arkistolaissa pitkälti provenienssi-periaatetta, kuten oli asianlaita aikaisemmissakin arkistolaissa (vuosien 1939 ja 1981 arkistolait). Se seuraa Mullerin, Feithin ja Fruinin määrittelyä, joka esitettiin kolmikokarkistokäsikirjassa vuonna 1898. Arkiston määritelmä lyhennettynä on niiden viranomaisen virkatoiminnan yhteydessä laatimien tai vastaanottamien kirjoitettujen, piirrettyjen ja painettujen asiakirjojen kokonaisuus, jotka jäävät viraston haltuun. Hollantilaisten käsikirjan määritelmässä ja Suomen arkistolaissa asiakirjojen ikä tai säilytysarvo eivät vaikuta niiden kuulumiseen arkistoon.³⁵ Suomi on vahvan provenienssin maita. Kirjaamiselle tai rekisteröinnille rakentuvassa asiakirjakäytännössä asiakirjat saavat paikkansa jo asiankäsittelyn alussa ja kirjaamisella laaditut diaarit toimivat hakemistoina laajaan kokonaisuuteen.³⁶

34 vrt. Tiedonhallintalaki 2 §, jonka mukaan tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta; sekä tietovarannolla viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti.

35 Lybeck, 2006, s. 17

36 Hupaniittu 2021, 28

Suomessa provenienssia tulkitaan siten, että se tarkoittaa asiakirjat luovaa organisaatiota tai henkilöä, toiseksi asiakirjojen muodostamaa kokonaisuutta, jossa asiakirjat luodaan tai jälkikäteen järjestetään. Se voi tarkoittaa myös keskinäisessä suhteessa olevaa asiakirjajoukkoa. Keskeisenä kritiikin aiheena on provenienssin määrittely vain yhden tietyn arkistonmuodostajan suhteena yhteen arkistokokonaisuuteen. Provenienssia sellaisena, että arkisto olisi suoraan tietyn toiminnan kuva on myös kyseenalaistettu. Provenienssia on perusteltu edellytyksenä arvioida, ymmärtää ja tulkita tiedon tai asiakirjan yhteyksiä toisiin asiakirjoihin. Huomio tulisi kiinnittää sosiaalisiin ja kulttuurisiin konteksteihin ja asiakirjojen syvällisempään arviointiin.³⁷

Sähköisessä toimintaympäristössä asiakirjoilla ei enää ole samankaltaista luontaista järjestystä kuin analogisilla asiakirjoilla, eikä asiakirjan muotoutuminenkaan ole vastaavainen rajattu ja hallittu prosessi.³⁸ Vaikka siirtymä sähköiseen asioiden käsittelyyn on selkeästi tapahtunut, ei provenienssiperiaatteen vahva asema Suomessa ole heikentynyt. Toisaalta provenienssi muuttuu, sillä arkistonmuodostus ei aina liity enää yhteen tiettyyn toimijaan, vaan toimijoita voi olla lukuisia ja näillä voi olla erilaisia suhteita aineistoon. Arkistoaineistoista muodostuu entiseen verrattuna monitahoisempia kokonaisuuksia.³⁹ Monitahoiset kokonaisuudet ovat haaste myös arkistolainsäädännön soveltamisen ja kohdentumisen kannalta. Arkistonmuodostajat ovat arkistolain soveltajia, viranomaisia, joiden aineistoja käsitellään myös yhteisissä kokonaisuuksissa.

Monissa maissa arkistoitavien asiakirjojen määritelmä rajautuu asiakirjojen ikään. Arkistoon kuuluu vain vanhempia, varsinaisen toiminnan kannalta merkityksensä menettäneitä asiakirjoja, olivat ne seulomattomia tai seulottuja. Asiakirjat voivat olla arkistonmuodostajan säilytyksessä tai arkisto-organisaatioissa. Ruotsissa on ollut perinteisenä näkemyksenä, että arkistoon liittäminen tapahtuu sitten, kun asia, johon asiakirja liittyy, on loppuun käsitelty.⁴⁰

Asian käsittelyn loppuun saattaminen ei ole ratkaiseva tekijä siinä, katsotaanko asiakirja arkistoiduksi. Säilytysajan päättymisen hetki, jolloin arkistointivaihe alkaa tiedonhallintalain mukaan, on merkitsevä. Säilytysaikaan luetaan esimerkiksi asian käsittelytarpeet sekä oikeudelliset vanhentumisajat. Asian käsittelyn loppuun saattaminen on kuitenkin

37 Peltonen 2021 s 49

38 Cook 1997

39 Hupaniittu 2021, s 29

40 Lybeck 2006, s 18

merkitsevää esimerkiksi siinä, että asiakirja tulisi säilyttää eheänä ja muuttumattomana.⁴¹ Jos asiakirja on muodostettu osana asian käsittelyä, ei sitä tulisi enää muuttaa käsittelyn päätyttyä.

Ulkomainen arkistokäsitys aikaan perustuvana rajanvetona on vallannut alaa myös Suomessa. Jako säilytysvaiheeseen ja arkistointivaiheeseen on tietosuojalainsäädännön ja sitä osaltaan voimaantulevan tiedonhallintalain voimaantulon myötä lakeja soveltaville toimijoille arkipäivää. Asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä laki- että asetustasoisesti. Säilytysaika tulee määrittää kaikille asiakirjoille ja tietoaaineistoille, myös arkistoitaville aineistoille. Tämä käsitys on päivitettävä uuteen arkistolakiin, etenkin tietosuoja-säätelyn ensisijaisuuden vuoksi. Arkistoinnin tulee edelleenkin olla asiakirjan koko elinkaaren huomioivaa, mutta varsinaisesti asiakirja tulee arkistoiduksi vasta sen säilytysajan päätyttyä osana tietoaaineistoa.

Säilytysajan päätyminen ei tarkoita sitä, että asiakirjalle olisi tehty ne toimenpiteet, joita arkistoinnilta edellytetään. Valtionhallinnon asiakirjat siirretään arkistoon ja sen jälkeen Kansallisarkistolle, mutta toimenpiteitä arkistoinnin puolesta tehdään ennen säilytysajan päättymistä ja sen. Arkistoitavat asiakirjat ovat siis toimenpiteiden kohteena pitkälle vielä säilytysajan päättymisen jälkeen, eikä elinkaari katkea tähän vaan jatkuu arkistoituna asiakirjana. Säilytysajan päättymisen jälkeen arkistoiduksi katsottavaa aineistoa voidaan edelleen esimerkiksi järjestää, luetteloida, seuloa, siirtää tai luovuttaa arkistoon, tiedostomuotoa voidaan muuttaa, asiakirjoja voidaan digitoida, luovuttaa ja asettaa saataville.

Nykyisessä arkistolaissa säädetään asiakirjojen sekä säilyttämisestä että pysyvästä säilyttämisestä. Kansallisarkisto määrää päätöksellään jälkimmäisestä. Tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa arkistointi ja säilyttäminen eriytetään toisistaan. Nykyisessä tilanteessa lainsäädännön käsitteistö on siksi epäyhtenäinen säilyttämisen kannalta. Tietosuoja-asetus saa etusijan kansalliseen lakiin nähden ja siksi henkilötietojen säilyttämistä on tietojen käsittely siihen käyttötarkoitukseen kuin ne on kerätty. Erikseen voidaan arvioida, miltä osin yleisen edun mukaisesti henkilötiedot ovat arkistoitavia.⁴²

Nykyisessä arkistolaissa pysyvässä säilyttämisessä on kyse arkistoinnista. Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään tietojen säilytysaikojen määrittelyn perusteista. Tiedonhallintalaiksi annetun hallituksen esityksen 21 §:n perusteluissa (HE 284/2018 vp) on todettu sääntelyn olevan merkityksellistä, jos tietoaaineistoihin sisältyy henkilötietoja. Lainkohta koskee kuitenkin kaikkia tietoaaineistoja tai asiakirjoja. Säilytys on arkistoinnin kannalta vaikea termi,

41 Tiedonhallintalaki 15 §

42 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp), kohta 2.1.5.

koska se voi tarkoittaa yleensä asiakirjojen säilyttämistä oli kyse arkistoitavasta aineistosta tai säilytysvaiheessa olevasta tiedosta. Arkistoinnissa on kyse pitkälti säilyttämisestä pysyvässä mielessä. Säilytysaika ei tarkoita sitä, miten kauan tiedonhallintayksikössä tietoa aineistoa hallitaan, vaan kauanko kyseistä tietoa säilytetään siinä käyttötarkoituksessa, jossa asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on kerätty⁴³.

Käytännössä säilytysaikojen määrittäminen ja rajanveto on toisinaan vaikeaa. Milloin perusteet säilyttämiselle lakkaavat ja arkistointi alkaa ja mitä sitten tapahtuu? Miten käytännössä säilytysajan päättymisen näkyy? Siirtyykö tieto "arkistoon" tieto- tai asiakirja-kohtaisesti tai siirtyykö asiakirja tilaan "arkistoitu"? Arkistoinnin tehtävien kannalta säilytyksessä on kyse siitä, että tiedot turvataan, niitä säilytetään muuttumattomina ja eheinä. Käytännössä rajanvetoa ei voida asettaa asiakirjoille tehtävien toimenpiteiden tai säilytysratkaisun perusteella vaan suunnitellun säilytysajan perusteella.

*"Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa henkilötietojen käsittelyssä sitä, että tietoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa siten, ettei niitä tuhota tai siirretä varsinaisesti arkistoon lainkaan, vaan niiden säilyttämiselle on olemassa pysyvä peruste etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittäjänä"*⁴⁴.

Kyseinen perustelu koskee vain henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa henkilötietojen säilytykseen siten, että pysyvän säilytyksen tulee perustua lakiin. Tiedonhallintalain perusteluissa ei oteta kantaa muuhun tietoon, mikä on pysyvästi säilytettävää. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen pysyvälle säilyttämiselle tulee olla tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä syitä. Pysyvää säilyttämistä puoltaisivat tehtävään liittyvät tarpeet sekä tietojen muuttumattomuus.⁴⁵ On muistettava, että lähes kaikissa aktiivisesti käsiteltävissä asiakirjoissa on kyse myös henkilötiedoista.

On vielä selkeyttämättä, mitä pysyvä säilyttäminen lainsäädännöllisenä terminä nykyisessä sääntely-ympäristössä käytännössä tarkoittaa, tai miten se eroaa arkistoinnista muuten kuin käsittelyperusteidensa perusteella. Jos muussa lainsäädännössä kuin arkistolaissa on säädetty asiakirjat pysyvään säilytykseen, tulisi lähtökohtaisesti katsoa, että tällaiset tiedot ovat nimenomaan säilytettäviä, ei arkistoitavia. Näin kategorisessa tulkinnassa on kuitenkin vaaransa, sillä olosuhteet ja sanojen merkitys on usein muuttunut lain säätämisen hetkestä. Säännöskohtaisesti tulisi tarkastella, onko pysyvä säilyttäminen tarkoitettu ja perusteltu arkistoinnin kannalta, kuten tutkimustarpeiden kannalta, vai alkuperäisten tarkoitusten eli tiedonhallintayksikön omien käsittelytarpeiden perusteella. Mikäli kysymys

43 HE 284/2018 vp, s 102

44 HE 284/2018 vp, s. 98

45 Perustuslakivaliokunta lausunto 13/2017 vp, s 6

on jälkimmäisestä tapauksesta, mikä on todennäköisesti harvinaista, on tietoja arvioitava ja käsiteltävä säilytettäviä tietoja koskevien säännösten mukaan, eli pitkälti tiedonhallintalain ja tietosuojasääntelyn mutta ei arkistolain mukaan.

Jos erityislaissa on säädetty pysyvästä säilyttämisestä, ei tämä tarkoita, etteikö asiakirjaan voi liittyä myös arkistointiin liittyviä tarpeita. Esimerkiksi perintökaaren (40/1965) 20 luvun 12 a § mukaan Lääninverovirastolle annettu perukirja tai sen tekninen tallenne on säilytettävä pysyvästi. Arkistolaitos antaa tarkemmat määräykset perukirjan ja sen liitteiden säilyttämisestä. Perukirjoilla on todennäköisesti myös tutkimuksellista arvoa, eli ne olisivat myös arkistoitavia. Tiedonhallintayksikön tulisikin merkitä asiakirjaan tieto, että se on pysyvästi säilytettävä, muttei arkistoon siirrettävä eli arkistoitava. Säilytysaikojen määrittämisessä järjestelmiin on siis oltava myös ”pysyvä” vaihtoehto, mikä ei tarkoita, että tietoa säilytettäisiin pysyvästi arkistointitarkoituksessa. Kyseinen lainkohta on hyvä esimerkki siitä tulkitavaa vaikeudesta, joka liittyy siihen ovatko kohdassa tarkoitettu asiakirjat arkistoitaviksi vai pysyvästi säilytettäväksi. Pykälässä viitataan arkistolaitokseen, joka toimii arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena.

Voi olla ongelmallista, jos kulttuuriperintöön kuuluvaa asiakirja-aineistoa ei pidetä arkistoitavana vaan säilytettävänä. Sitä ei tällöin käsitellä arkistointiin tarkoitettuina menettelyin. Ongelma voi pitkällä aikavälillä koitua siitä, ettei yksiköllä ole mahdollisuuksia varmistaa asiakirjojen säilymistä satoja vuosia. Nimenomaan arkistointiin keskittyvät organisaatiot voivat todennäköisimmin suoriutua tehtävästä paremmin. Pysyvästi säilytettävän sähköisen tiedon osalta on huomioitava, mitkä mahdollisuudet esimerkiksi yksittäisillä viranomaisilla on taata järjestelmissään pysyvällä tavalla tiedon eheys, käytettävyys ja luotamuksellisuus tiedostomuotojen muuttuessa. Ne voivat usein olla heikommat, kuin arkistointiin eli pitkäaikaiseen säilyttämiseen tarkoitettuun järjestelmässä. Säilytyksessä ei ole lähtökohtaisesti merkittävää, kenen hallussa tieto on, vaan se, että onko tieto säilytettävää vai arkistoitavaa. Myös säilytettävää tietoa voidaan siirtää arkisto-organisaatioon, mutta tällöin säilyttäjä on edelleen vastuussa tiedosta ja omistaa sen.

Haasteet pysyvän säilytyksen tai hyvin pitkän säilytysajan mittaiseksi turvalliseksi säilyttämiseksi korostuvat pitkällä aikavälillä. Jos ottaa huomioon tiedonhallintalain 13 §:ssä tietoa-aineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvasuudesta säädetty sekä 15 §:ssä tietoa-aineistojen turvallisuuden varmistamisesta säädetty ja vertaa niissä mainittuja vaatimuksia siihen, mitä muuten arkistoitavan tai yleensä arkistoa-aineiston käsittelystä on säädetty arkistolaissa,⁴⁶ ovat vaatimukset käytännössä samat. Tietoa-aineistojen turvallisuuden varmistavalla tavalla on siis käsiteltävä säilytettäviä kuin arkistoitujakin aineistoja.

46 Ks. Arkistolaki 7 §.11 § ja 12 §

Milloin asiakirja sitten tulee arkistoiduksi, jos se on arkistoitava? Määritys on tarpeen eri tilanteissa. Esimerkiksi ajankohtaisessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon annettun lain (616/2021) 64 §:ssä säädetään asiakirjojen siirtymisestä hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle. Ensimmäisen momentin mukaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneet asiakas- ja potilasasiakirjat ja niihin liittyvät hallinnolliset asiakirjat sekä kunnan hallinnassa olevat yksityisiltä palveluntuottajilta siirtyneet asiakas- ja potilasasiakirjat siirtyvät sen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä vastaavalle toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueeseen kunta kuuluu. Siirto koskee vain hyvinvointialueelle siirtyviä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin liittyviä asiakirjoja, joita ei ole arkistoitu.⁴⁷

Säilytysajan päättymisen, eli arkistovaiheen alkaminen, on merkitsevin ajankohta asiakirjan katsomiseksi arkistoiduksi, mutta säilytysaikoja ei ole todennäköisesti määritetty takautuvasti niille vanhoille asiakirjoille, jotka ovat arkistoissa. Asiakirjojen joukko määrittyy sen kautta, mitkä asiakirjat on valikoitu pysyvästi säilytettäväksi eli arkistoitaviksi. Nykyisen arkistolain mukaan määräaikaista säilytettävät asiakirjat on tullut erottaa pysyvästi säilytettävistä, joten arkistoitavien asiakirjojen joukko pitäisi olla erotettavissa määräaikaista myös näissä aiemmissa asiakirjoissa, mutta haaste koskee arkistoitavia, jo arkistoon siirrettyjä asiakirjoja.

Asiakirjan voi katsoa tulevan arkistoiduksi, kun se on kuvailtu ja siitä on tullut osa arkistoitavaa tietoaainestoa tai se on siirretty arkistoon. Sitä, onko asiakirja arkistoitu, tulee kuitenkin lainsäädännön tulkinnan kannalta arvioida säilytysajan päättymisen perusteella, sillä arkistoitujen asiakirjojen määrittäminen asiakirjoille suoritettujen toimenpiteiden perusteella on hyvin vaikeaa. Asiakirjojen joukko voisi merkittävästi supistua voimaantulon tulkintakysymyksen osalta, jos arkistoidulta asiakirjalta edellytettäisiin lisäksi toimenpiteiden suorittamista. Jos asiakirjojen arkistoinnin suorittamista tarkasteltaisiin säilytysajan päättymisen lisäksi muiden toimenpiteiden perusteella, voitaisiin katsoa monen asiakirjan jääneen arkistoitumatta. Tällöin asiaan voisi vaikuttaa esimerkiksi toimijan oma passiivisuus tai velvollisuuksien laiminlyönti.

47 Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon, Säädöskokoelma 616/2021

2.2 Elinkaari

Tiedonhallintalain esitöissä korostetaan elinkaariajattelua. Kyse voi olla asiakirjan tai tiedon elinkaaren mittaisesta hallinnasta. Tiedonhallinta tulisi esitöiden mukaan nähdä yhtenä kokonaisuutena koko tiedon elinkaaren ajan. Eri toimijoiden vastuut tulisi olla kokonaisuudessa selkeästi määritelty. Sähköisen asioinnin elinkaareen kuuluu sähköisten asiakirjojen säilyttäminen ja arkistoinnin järjestäminen.⁴⁸ Toiminnalliseen ja menettelylliseen ohjaukseen tiedonhallinnassa tarvitaan uusia elementtejä.⁴⁹ Tiedonhallintaan liittyy tärkeältä osaltaan tietoturvallisuuden järjestäminen, asianmukainen suunnittelu, tiedonmuodostuksen ohjaus, yhteentoimivuuden hallinta tietovarantojen ja tietojärjestelmien välillä sekä tietovarantojen ja arkistoinnin hallinta. Julkisen hallinnon tiedon elinkaaren hallintaa tulee voida kehittää saumattomasti ja monialaisessa yhteistyössä, sillä tiedonhallinnan kokonaisuus koostuu useista tekijöistä.⁵⁰

Tiedonhallintalain esitöissä ei tarkemmin avata sitä, millaisesta elinkaaresta on kyse. Tausalla vaikuttaa olevan kovin yksioikoinen käsitys elinkaaresta asiakirjan syntymisestä sen arkistointiin tai tuhoamiseen. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että tiedon aktiivi-ikäisen viranomaisten tehtävien hoitoa varten muodostuneiden tietoaineistojen elinkaari voi jatkua arkistoituna tietoaineistona, jos tietoaineisto voidaan siirtää arkistoon siten kuin siitä erikseen säädetään.⁵¹ Arkistoinnin määrittely ehdotetussa arkistolain luonnoksessa kuvasi pitkälle samaa ajatusta siitä, että arkistointi on arkistoitavan tietoaineiston/tietovarannon muodostamista ja kuvailua.⁵² Asiakirjat syntyvät osana muuta toimintaa, mutta niistä muodostetaan erillinen arkistoitava tietoaineisto. Tämä muodostamisen hetki liittyy tiedonhallintalain hengessä säilytysajan päättymisen vaiheeseen, mutta arkistoitavia asiakirjoja tulee käsitellä koko ajan siten, että ne ovat arkistoitavissa. Tiedonhallintalain perusteluissa esitetään ehdoksi elinkaaren jatkumiselle, että tietoaineisto voidaan siirtää arkistoon. Sen tulisi kuitenkin olla selvää, että arkistoinnin mahdollistamisesta tulee huolehtia ja asiakirjojen tulee olla arkistosiihtokelpoisia, jos asiakirjat ovat arkistoitavia.

Elinkaariajattelu ei ole uutta. Amerikkalainen malli sisältää kaksi eri asiakirjan elinkaarta. Ensimmäiseen elinkaareen kuuluu asiakirjan tuottaminen/vastaanottaminen, käyttö, jakelu, säilytys, hävitys tai siirto arkistoon. Toiseen elinkaareen kuuluu toimenpiteet, joita

48 Hallintovaliokunnan mietintö 14/2002 vp, s 3

49 HE 284/2018 vp, s 29

50 HE 284/2018 vp, s 29–30

51 He 284/2018 vp, s 34

52 Ks. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (VN/23654/2021) arkistolain 2 a §

kohdistetaan arkistoon siirrettyihin, pysyvästi säilytettäviin asiakirjoihin.⁵³ Tällaista mallia ei ole tuotu Suomeen, vaikka ero säilytys- ja arkistointivaiheelle onkin entistä merkittävämpi. Tällainen erottelu ei ole mahdollista varsinkaan nykyisen arkistolain aikana, jossa asiakirjat kuuluvat arkistoon laatimisestaan tai saapumisestaan lukien. Tarkkarajainen erottelu näihin vaiheisiin pilkkoisi asiakirjan elinkaaren osiin ja voisi johtaa sellaiseen elinkaaren hallintaan, jossa arkistoinnin tarpeita ei huomioitaisi asiakirjan elinkaaren alussa, vaikka se on ehdottoman tärkeää. Arkiston ja arkistoitujen asiakirjojen hallinta ja ylläpito voidaan erottaa omaksi tehtäväkseen myös Suomessa erotuksena varsinaisen arkistonmuodostuksen toimenpiteistä.

Kanadan ja Australian jatkumomallissa asiakirjojen eri käsittelyvaiheet nähdään saman kokonaisuuden toisiinsa vaikuttavina osina. Kyseessä on nimenomaan kanadalainen muotoilu jatkumoajattelusta. Teoreettisemmassa australialaisessa mallissa ei viitata mihinkään ammattiryhmään tai tiettyyn elinkaaren vaiheeseen. Mallissa toimitaan käsitepareilla toimija – toiminta ja tallenne – todistusvoimaisuus. Käsiteparien arviointia koskevan neosia ovat synty, taltiointi, systematisointi ja käytettävissä pitäminen. Kokonaisvaltaista ajattelua kuvastaa se, ettei Australiassa ole Amerikan tapaan selvää jaottelua asiakirjahallinnan ja arkistoalan ammattilaisiin, vaan asiakirja-alan ammattilaiset toimivat niin asiakirjahallinnossa kuin arkistonhoitajina.⁵⁴

Yksinkertaistetusti ilmaisten jatkumossa ei nähdä asiakirjojen etenemistä lineaarisena arkistoon tai tuhoamiseen tiettyjen, toisistaan selkeästi erottuvien vaiheiden kautta. Asiakirjat voivat olla oikeastaan aina ajankohtaisia, ja eri vaiheet limittyvät toisiinsa. Tutkimusarvoa voi olla vasta laaditulla tai saapuneella asiakirjalla ja samoin pitkään säilytetty asiakirja saattaa tulla syystä tai toisesta jälleen arvokkaaksi ja ajankohtaiseksi organisaation varsinaisessa toiminnassa.⁵⁵

Vaikkakin tiedonhallintalain ja tietosuojasäätelyn kannalta jako säilytysvaiheeseen ja arkistointivaiheeseen ei tue jatkumoajattelua siinä, että asiakirja muuttaisi statustaan arkistoinnin jälkeen, ei tämä ole kuitenkaan poissuljettua. Säilytysajan määrittelyn tulee olla luonteeltaan pysyvää ja kestävä. Se ei kuitenkaan poissulje sitä, etteikö asiakirjojen säilytysaikoja voisi uudelleen määritellä, jos havaitaan sellaisia käyttötarkoituksia, joiden vuoksi säilytysajan olisikin syytä olla pidempi tai lyhyempi kuin aiemmin määritelty. Esimerkiksi jos viranomaisen saa uusia tehtäviä, voivat tietyt arkistoidut asiakirjat olla tässä tehtävässä tarpeen, vaikka niiden käyttö alkuperäisessä käyttötarkoituksessa olisi lakannut.

53 Lybeck 2006, s. 20

54 Lybeck 2006, s. 21

55 Lybeck 2006, s. 21

Säilytysaikojen ja käyttötarkoitusten uudelleen määrittely on tietosuojalainsäädännössä tarkoitettujen rekisteröityjen (niiden, joiden henkilötietoja käsitellään) informoinnin kannalta ongelmallista, sillä tällöin informointi on voinut olla virheellistä. Informointia voidaan tarkentaa ja korjata, mutta henkilötietojen osalta haasteita voi syntyä etenkin, jos käsittelyperusteena on suostumus. Suostumus on voitu antaa toiselle käsittelyajalle, kuin tarve on.

Jatkumomalli eroaa perinteisestä elinkaarimallista myös asiakirjan ominaisuuksien perusteella. Jatkumomalli soveltuu elinkaariajattelun sijaan erityisesti sähköiseen toimintaympäristöön, eivätkä asiakirjan käsittelyn vaiheet ja tarkoitukset ole kronologisia vaan samanaikaisia. Hallinnan rooli elinkaarimallissa on reaktiivinen ja passiivinen. Jatkumomallissa toiminta on proaktiivista, kuten toimintamallien luomista ja asiakirja- ja toteutusjärjestelmien määrittelyä. Elinkaarimallissa arkistoitavia asiakirjoja pidetään fyysisinä objekteina, kun taas jatkumomallissa vastataan myös evidenssin luomisesta organisaatioiden toiminnasta ja päämääristä. ja asiakirjat ovat enemmän loogisia kokonaisuuksia.⁵⁶

Jatkumomallin mukaan asiakirjahallinta koostuu erilaisista prosesseista, mitkä voivat lähteä yksittäisen organisaation tarpeista ja laajentua palvelemaan suurta yhteiskunnallista etua. Arkistoinnissa kyse on erityisesti tiedon muuntamisesta ymmärrettävään ja käytettävään muotoon, yhdestä kontekstista toiseen ja eri aikaan ja ymmärrettävyyden säilyttämisestä toisissa kuin alkuperäisissä tarkoituksissa. Jatkumomallin mukaan voi ajatella, että asiakirjoja käytetään samanaikaisesti eri tarkoituksiin ja eri konteksteissa ja että ne palvelevat useita käyttäjiä.⁵⁷

Lybeck toteaa vaiheiden limittymisestä, että tuoreellakin asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa.⁵⁸ Näin asia hyvin useinkin on, esimerkiksi sote-tietojen suhteen. Tutkimusarvo on yksi tekijä, jolla perustella asiakirjan arkistointitarkoitusta ja arvoa. Asiakirjoille arvonmäärityksessä tehtävän arkistoitavuuden kannalta ei tarkoita, etteikö asiakirjoilla olisi tai voisi olla tämä arvo elinkaaren alusta lähtien, vaikkakin arkistollisen arvonmäärityksen tulisi keskittyä siihen, että onko arvo pysyvää ja säilytysajan jälkeistä.

Elinkaarta on Suomessa pilkottu kolmeen vaiheeseen: aktiiviseen, passiiviseen ja historialliseen vaiheeseen. Aktiivivaiheessa kyse on asiakirjojen käytöstä aktiivisesti primääritehtävässään, toisessa passiivivaiheessa asiakirjaa ei tarvita enää primääritarkoitukseen, mutta voidaan tarvita esimerkiksi oikeudenhoidon tarpeita varten. Kolmas vaihe on tutkimuksen tarpeista lähtevä, asiakirjat olisivat varsinaisessa arkistossa ja niitä olisi vain 15–20 %

56 An 2003, s. 26–27

57 Henttonen 2017, s. 287

58 Lybeck 2006, s. 21

työyksikön kaikista asiakirjoista.⁵⁹ Tämänhetkinen jako säilytyksen ja arkistoinnin vaiheisiin ei toimi kolmiportaisen jaottelun osalta, mutta ottaen huomioon tiedonhallintalain perusteet säilytysajan määrittämiselle, passiivivaihe lasketaan säilytysaikaan mukaan. Prosenttiosuuksien määrittely on turhaa, sillä arvonmääritys ei voi olla sidoksissa tiettyihin määriin, vaan osuudet muotoutuvat arvonmäärityksen tuloksena.

Varsinkin viranomaisaineistojen kohdalla merkittävämpi ero on nykyisin arkistointivaiheen sisällä. Onko kyse jo arkistoon siirretystä asiakirjasta, vai arkistointivaiheeseen siirtyneestä edelleen arkistonmuodostajalla muutoin säilytettävästä asiakirjasta? Viimeksi mainittua voisi kutsua väliarkistoinnin vaiheeksi. Väliarkistoinnin vaiheessa olevia aineistoja voi pitää arkistoituina, mutta ne saavat myöhemmin eri sijoituksen joko muussa arkistorganisaatiossa tai arkistoratkaisussa viimeistään, kun väliarkistoinnissa käytettävä järjestelmä tulee lopetettavaksi.

Eron väliaikaisarkistoinnin ja ”lopullisen” arkistoon siirron välillä tekee merkittäväksi etenkin se, että yleensä Kansallisarkistoon siirron yhteydessä tietoaineistojen laatu, muoto ja kuvailu tarkastetaan. Arkistoon siirron vaatimuksia ei kuitenkaan ole välttämättä voitu huomioida kaikin osin aiemmissa vaiheissa. Esimerkkinä tietoaineiston sähköiseen muotoon muuttaminen, mitä Kansallisarkisto edellyttää ns. arkistointimuotomääräyksen perusteella.⁶⁰ Toiseksi asiakirjojen julkaisuutta arvioidaan Kansallisarkistoon siirron jälkeen lähtökohtaisesti julkisuuslain 27 §:n perusteella, kun taas muita arkistointivaiheen asiakirjoja arvioidaan muiden säännösten perusteella.

Seulonnan ja arvonmäärityksen ajantasaisuutta ja kattavuutta ei voi liiaksi korostaa. Säilytysaikojen tietäminen on perusta lähes kaikelle tietojen käsittelylle ja tietojärjestelmien suunnittelulle. Jo järjestelmien suunnitteluvaiheessa tulee ottaa huomioon tietojen säilytysajat ja seulonta, konversioiden ja migraatioiden tarve, rekisteröinti ja mahdollisen pitkäaikais säilytyksen ratkaisut. Arkistolain säännöksiä heijastava ajatus arkistotoimesta ja arkistonmuodostuksesta rakentuu suuressa määrin elinkaariajatteluun.⁶¹

Elinkaari ei sanana ilmene yleisestä tietosuojasetuksesta, mutta tietosuojalain perusteluissa todetaan, että henkilötietojen käsittelyyn sisältyy ajatus elinkaaresta, jossa henkilörekisterille ja henkilötietojen käsittelylle määritellään alku ja loppu. Elinkaaren loppupuolella aineiston voi arkistoida, jos arkistoinnille on olemassa asialliset perusteet,

59 Rastas 1994, s. 53

60 Määräys arkistoitavien asiakirjojen muodosta, Kansallisarkisto 2021

61 Lybeck 2006, s. 21

tai hävittää, anonymisoida. Henkilötietojen käsittely on palveltava lähtökohtaisesti ensisijaista käsittelytarkoitusta, ja vain poikkeuksellisesti aineisto olisi niin merkittävää, että sen säilyttäminen muissa käyttötarkoituksissa on perusteltua.⁶²

Tietosuojalain perusteluissa on erikoista se, että tiedot arkistoitaisiin elinkaaren loppupuolella. Usein elinkaari on vasta aluillaan, kun aineisto siirrettäisiin arkistoon tai arkistovaihe koittaisi. Anonymisointi tarkoittaisi henkilötietojen käsittelyn päättymistä, mutta ei tietoaaineiston käsittelyn loppua.

Elinkaarimallin huomioiminen osana tiedonhallinnan kokonaisuutta on haastava tehtävä sääntelyn selkeyden kannalta. Arkistolain kohteena ovat arkistoitavat asiakirjat, joille tehdään erilaisia toimenpiteitä koko elinkaaren varrella. Asiakirjoilla on arkistointitarkoitus jo syntymästään lähtien, jos niille on sellainen tunnistettu. Tämän vuoksi elinkaarta ei tule pitää liian yksioikoisena, vaan jatkumona, jossa tarkoitukset voivat limittyä toisiinsa. Esimerkiksi tiedonhallintalakia ja arkistolakia ei saa erottaa kohdistumaan omiin vaiheisiinsa tarkkarajaisesti, vaan lakien edellyttämää toimenpiteitä ja tehtäviä on hoidettava samanaikaisesti ottaen kuitenkin huomioon jaon säilytys- ja arkistointivaiheisiin.

2.3 Henkilötiedot osana arkistoitavaa asiakirjaa

Lähtökohtaisesti tietosuojasetusta sovelletaan kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, oli kyse arkistoista tai muusta tietojen käsittelystä tai tiedonhallinnasta. Tietosuojasetuksen 2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Artiklan muotoilun perusteella kaikki tiedon käsittely, mikä on automaattista, eli sähköistä, on asetuksen tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä. Henkilötiedot tarkoittavat käytännössä kaikkea tietoa, jonka perusteella henkilö voidaan tunnistaa.

Rekisterin käsite on menettänyt merkityksensä automaattisessa tietojenkäsittelyssä, mutta arkistojen kohdalla rekisterin käsite on edelleen usein merkityksellinen, sillä arkistoissa on edelleen runsaasti analogisessa muodossa olevaa aineistoa. Rekisterin käsite

62 HE 9/2018 vp, s 83

on merkityksellinen erityisesti viranomaisaineistojen kohdalla, sillä se on julkisuuslaissa⁶³ edelleen käytetty termi. Analogisessa aineistossa rekisteristä olisi käytännössä kyse erilaisien luetteloiden tai kortistojen kohdalla.

Tietosuoja-asetuksen lähtökohtia on johdanto-osan kohdan 4 mukaisesti, että käsittely palvelee ihmistä ja ettei oikeus henkilötietojen suojaan ole absoluuttinen, vaan sitä tulisi tarkastella suhteessa tehtäväänsä yhteiskunnassa ja sen tulisi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olla oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Tietosuoja-asetuksessa on omaksuttu riskilähtöisyyden periaate⁶⁴ minkä mukaisesti käsittelystä aiheutuvat suoja-toimet on sovitettava suhteessa aiheutuvaan riskiin. Tietosuoja-asetuksen soveltaminen on etusijalla muuhun lainsäädäntöön tai käytäntöön nähden.

Analogisen asiakirjan sisältämän henkilötiedon käsittely muodostaa lähtökohtaisesti pienemmän riskin rekisteröidyille kuin vastaavan sähköisen asiakirjan, etenkin koska asiakirjaa ei voi yhtä laajasti tai helposti levittää tai käyttää hyväkseen. Tiedon olomuoto on kuitenkin nykyisin menetelmin hyvin helposti muutettavissa sähköiseksi, jolloin tiedosta tulee sähköinen ja sen voidaan katsoa tulevan automaattisen käsittelyn piiriin.

Riskien kannalta on merkityksellistä, että onko sähköinen muoto toteutettu siten, että henkilötieto olisi löydettävissä erilaisin hain ja luettavissa koneellisesti vai onko asiakirjan muoto esimerkiksi pdf- tai kuvamuodossa, josta tietoa ei voi erotella yhtä helposti, ellei tieto ole luettavissa. Kuvamuotoinen asiakirja ja sen käsittely on lähempänä analogista asiakirjaa, vaikkakin sen jakaminen ja hyödyntäminen on tehokkaampaa. Ihmiselle henkilötiedon erottaminen muista asiakirjan tiedoista on yhtä hankalaa, oli kyse niin sanotusta kovasta pdf-muodosta, kuvasta tai analogisesta asiakirjasta. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, että onko henkilötietojen käsittely tällaisen muodon kohdalla varsinaisesti automaattista, vaikka asiakirjojen käsittely olisikin.

63 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (6212/1999, julkisuuslaki) 16 § 3 momentti. Säännöksessä on kyse henkilötietolain (kumottu 523/1999) aikaisesta käsitteistöstä. Kumotun henkilötietolain 3 § 1 mom. kohdan 3 määritelmän mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta

64 Ks. tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohta 76: Rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä tietojenkäsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan. Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin riski tai korkea riski.

Henkilötietolain aikainen henkilörekisterin käsite viittaa siihen, että rekisteri on järjestetty nimenomaan niin, että henkilötiedot ovat löydettävissä siitä vaivatta. Puolestaan tietosuoja-asetuksessa rekisterin käsitteestä⁶⁵ ei todeta, että rekisteri, luettelo tai kortisto olisi tullut järjestää siten, että nimenomaan siinä käsiteltävät henkilötiedot olisivat löydettävissä tai saatavissa tai toisin sanoen siten, että kortisto olisi järjestetty henkilötietojen mukaan. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti luettuna rekisteri on ongelmallinen sana arkistoinnissa, sillä käytännössä kaikki tiedot, jotka arkistoidaan, tulisi olla luetteloitu, kuvailtu ja järjestetty. Osa kuvailusta voi olla myös henkilötietoja sisältävää.

Jos kaikki analogiset asiakirjat, joissa on henkilötietoja, katsotaan rekisteriksi, tulevat ne tietosuojalainsäädännön piiriin. Tällaisen käytännön mukana tulisi myös tarkempia vaatimuksia asiakirjojen kuvailuksi ja henkilötietojen tunnistamiseksi. Jos tulee selvittää henkilötietojen käyttötarkoitus, tulee tietää, mitä henkilötietoja asia koskee. Tämä voisi tarkoittaa jopa sellaisen analogisen arkistoaineiston, jossa voi olla mukana eläviä henkilöitä koskevia tietoja, läpikäymistä ja uudelleen kuvailua.

Kirjastojen, arkistojen ja museoiden (KAM) yhteisessä tietosuojaosuosituksessa rekisterin käsitettä käytetään laajassa merkityksessä. Rekisteri olisi mikä tahansa jäsenelty, henkilötietoja sisältävä tietojoukko, josta tiedot ovat saatavilla jollain perusteilla. Arkistojen kokoelmista muodostuu yleensä tällainen jäsenelty tietojoukko. Tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan kaikkiin henkilötietoja sisältäviin aineistoihin, olivat ne sitten sähköisessä tai analogisessa muodossa, jos rekisterin käsitettä käytetään laajassa merkityksessä.⁶⁶ Ero on siinä, katsotaanko arkistossa olevien analogisten asiakirjojen muodostavan aina sellaisen tietojoukon, josta henkilötieto on saatavilla tähän tietoon liittyvällä perusteella. Kyse on tietojoukon käsitteen laajuudesta. Arkistoitujen asiakirjojen ja tietoaaineistojen tulee olla järjestettyjä, mutta se ei tarkoita, että kaikki henkilötiedot olisi järjestetty tai luetteloitu saati kuvailtu.

2.4 Metatiedot osana arkistoitavaa asiakirjaa

Arkistonmuodostus tai arkistotoimi on Suomessa pitänyt perinteisesti sisällään eri tehtäviä. Näihin on luettu arkistolainkin perusteella asiakirjojen rekisteröinti. Rekisteröintiä on ohjattu esimerkiksi Sähke-määräyksin. Rekisteröinnin on katsottu kuuluvan myös

⁶⁵ Tietosuoja-asetus 4 artikla 6 kohdan mukaan rekisterillä tarkoitetaan mitä tahansa jäseneltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisesti tai maantieteellisesti perustein jaettu,

⁶⁶ KAM-tietosuojaosuositus 2019, s 4

arkistonmuodostussuunnitelmaan.⁶⁷ Arkistoitavia asiakirjoja ei käytännössä voi käsitellä tai arkistointia toteuttaa ilman niihin liittyviä metatietoja. Metatiedot ovat osa asiakirjaa. Metatiedot ovat kuvailutietoa, ne kuvailevat asiakirjaa tai tietoa, tietoaineistoa taikka niihin liittyviä tekijöitä. Metatietojen keräämisessä on käytetty rekisteröinnin, diaarioinnin tai kirjaamisen käsitteitä. Niillä tarkoitetaan organisaation käsittelemien asioiden ja tehtävien, niihin kuuluvien asiakirjojen sekä tällaisten käsittelyvaiheiden merkitsemistä. Kirjaamisella kootaan tiedot asiaan liitetystä asiakirjoista sekä asian ja asiakirjan käsittelyn tilasta organisaatiossa, joka mahdollistaa tietojen löytämisen.⁶⁸

Metatietojen merkitys arkistoinnille on erityisen tärkeä ja osana arkistonmuodostuksen ohjausta tulee myös ohjata metatietojen keräämistä arkistoinnin tarpeisiin. Kuvailu palvelee tiedon käytettävyyttä, mutta sen avulla voidaan tietoa myös hallita ja todeta puutteet ja epäjärjestys, mikä suoja aineistoa.⁶⁹

Asiakirjahallinnon metatiedon käsitettä on kuvannut, että se on rakenteellinen, tai semi-rakenteellinen tieto, mikä mahdollistaa asiakirjojen laatimisen, hallinnan ja käytön aikaa kestäen niiden tarkoitusten sisällä ja yli, joita varten ne on luotu.⁷⁰ Tietosuojan kannalta luettelointi, kuvailu ja järjestäminen tukevat tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisia periaatteita, kuten tietojen minimointia. Niillä voidaan myös käytännön tasolla toteuttaa yleisen edun mukaiselta arkistoinnilta edellytetyjä suojatoimia.

Vuonna 2016 julkaistut FAIR-periaatteet tieteellisen datan hallinnoimiseksi on otettu laajasti käyttöön⁷¹. Periaatteisiin kuuluvat osat (löydettävä–saatavilla oleva–yhteentoimiva–uudelleenkäytettävä) ovat toimivia myös arkistoaineistojen kuvailussa. Uudelleenkäytettävyyteen vaikuttaa se, ovatko kuvailutiedot riittävän tarkkoja ja oikein. Metatieto tuo esiin tiedon kontekstin, ja se on sovittujen standardien mukaista. Tietosuojan kannalta arkistoinnissa joudutaan harkitsemaan, milloin FAIR-periaatteissa tarkalle ja oikealle metatiedolle asetetut tavoitteet täyttyvät riittävällä tasolla ja milloin metatietoa on riittävästi ja oikeasuhtaisesti.⁷²

Arkistoihin luovutetaan ja siirretään myös sellaista aineistoa, jonka luovuttajalla ei ole tarkkaa tietoa aineiston sisällöstä eikä liioin varoja, aikaa tai asiantuntemusta järjestää tai luetteloida aineistoa oikein. Siirroissa metatietojen tai ainakin pääosan niistä tulisi

67 Henttonen 2015, s 176

68 JHS 176, s. 5

69 Henttonen 2015, s. 236

70 Henttonen 2017, s. 289

71 Fair-periaatteet, 2016

72 KAM 2019, s 27

olla valmiina määräysten ja muun lainsäädännön perusteella. Viranomaisten tulee kirjata tiedot elinkaaren eri vaiheissa. SÄHKE2 – Metatietomalli⁷³ ja sen edeltäjät ovat määritelleet yhden mallin metatiedoille. SÄHKE2-vaatimusten mukaisissa tietojärjestelmässä tulee olla metatietomallissa pakollisiksi määritetyt metatiedot. Lisäksi SÄHKE2-metatietomalli sisältää valinnaisia metatietoja, joiden avulla tuetaan asiakirjallisen tiedon sähköistä hallintaa ja käsittelyä. Säädöspohja SÄHKE2 -määräykselle ja siihen kuuluvalle metatietomallille on tiedonhallintalain ja sen yhteydessä tehtyjen lakimuutosten myötä kaventunut.

Yksityiskokoelmissa voi kuitenkin olla paljonkin aineistoa, jota ei ole vielä järjestetty tai luetteloitu. Arkistolain 5 luvun yksityisten aineistojen lunastustilanteissa esimerkiksi on jopa edellytys, että aineisto on vaarassa. Aineistoja myös löydetään, jolloin kukaan ei välttämättä pysty antamaan siitä tietoja. Luettelointi voi olla myös niin vanhaa, että järjestäminen on tehty nykyisestä ohjeistuksesta eroavien standardien perusteella. Nämä aineistot on kuvailtava, järjestettävä tai luetteloitava käytännössä uudestaan, jotta ne voidaan varsinaisesti katsoa arkistoitaviksi asiakirjoiksi.

Keskeistä arkistoon siirron yhteydessä on erottaa arkistoitavat asiakirjat määräaikaisesti säilytettävistä. Kansallisarkistoon voidaan siirtää myös säilytysvaiheessa olevaa arkistoitavaa tietoa. Tällöin metatietomerkinä säilytysajan päättymisestä on erityisen tärkeä. Varsinainen arkistoon siirto tapahtuu tuossa vaiheessa, sillä ennen säilytysajan päättymistä asiakirja ei ole arkistointivaiheessa.

Metatietojen tulisi kulkea asiakirjan mukana koko sen elinkaaren ajan. Pääosa metatiedoista kertyy asian säilytysvaiheen ja varsinkin aktiivisen asian käsittelyn tai toiminnan aikana. Näistä voidaan puhua alkuperäisinä käyttötarkoituksina. Huolimaton tai laiminlyöty metatietotyö pilaa käytännössä asiakirjojen arkistoinnin tavoitteiden toteutumisen. Asiakirjoilla voi olla standardien tai tietyn metatietomallin mukaan laaditut metatiedot tai toisessa ääripäässä niitä ei ole laisinkaan.

Arkistoinnin kannalta keskeistä olisi tuntea se, millä metatiedoilla on erityistä merkitystä arkistoinnin tavoitteiden toteutumisen kannalta. Kaikki tieto ei ole tarpeen. Huolimattomasti tai määräysten vastaisesti laaditut metatiedot vaikuttavat selkeästi asiakirjojen käytettävyyteen. Uutta arkistolainsäädäntöä kehitettäessä on vielä erityisesti arvioitava sitä, mitä ovat arkistoinnin kannalta tarpeelliset metatiedot.

Metatietoja on ryhmitelty eri tavoin. Yksi tapa on ryhmittely, jossa hallinnolliseen metatietoryhmään kuuluvat esimerkiksi hankintatiedot ja käyttörajoitukset, toiseen kuvailevan tiedon ryhmään kuuluu tunnistamiseen tarvittava metatieto, kolmanteen säilytystä

73 SÄHKE2 Metatietomalli Versio 1.3, 2020

koskevaan tietoon kuuluvat esimerkiksi tiedot toimista säilytyksessä ja digitoinnissa, neljänteen tekniset tiedot, kuten ohjelmistojen ja laitteiden kuvaukset sekä viidenteen ryhmään käyttöä koskevat tiedot, kuten käytön ja käyttäjien seuranta, lokitiedot.⁷⁴ Jos ryhmiä vertaa tiedonhallintalain 26 §:ssä vaadittuihin asian vähimmäismetatietoihin, voi havaita, että eroavuuksia on etenkin teknisluonteisessa ja säilytystä koskevassa luokassa.

Käyttörajoitukset ovat arkistonmuodostussuunnitelmaan sisältyvää salassapitoa ja julkisuutta koskevaa luokittelutietoa. Sitä voidaan pitää informatiivisena, ei viranomaista sitovana tietona, josta voi olla hyötyä tietojärjestelmiä rakennettaessa ja suunniteltaessa. Ne eivät kuitenkaan voi olla suoraan esimerkiksi tietopyynnön ratkaisevia tekijöitä, vaan julkisuuslain mukaisen tietopyynnön ratkaisee ihminen.⁷⁵ Arkistoalalla käyttörajoituksia ja myös näyttörajoituksia käytetään, ja ne ovat pohjana erilaisille tietojen hakutoiminnallisuuksille. Jos tieto on merkitty julkiseksi, voi olla mahdollista saada tieto suoraan luokituksen perusteella. Rajoitukseen liittyy myös haasteita, kuten rajoitusten määräaikaisuuden hallinta.

2.5 Tietosuojaaja koskevat metatiedot ja suojaaminen

Kuvailun perusteella varmistetaan osaltaan, että tietojen kuvailu, säilyttäminen, saataville asettaminen ja luovuttaminen on tarpeen ja oikeasuhtaista arkiston yleisen edun mukaiseen tehtävään nähden. Huolellinen järjestäminen ja luettelointi voivat auttaa löytämään tasapainon tietosuojan turvaamisen, muiden salassapitointressien ja toisaalta saatavuuden edistämisen välillä. Tarkoituksena on varmistaa, että arkistoaineistoihin sisältyviä tietoja ei asiattomasti luovuteta, eikä toisaalta aineistojen julkisuutta rajoiteta ylimitoitusti.⁷⁶ Tietoa suojaavia toimia edellytetään tietosuoja-asetuksen 89 artiklassa sekä arkistolaissa mutta myös tiedonhallintalain 4 luvussa.

Suojatoimien tai rajoitusten oikeasuhtaisuuden ja tarpeellisuuden määrittelyyn vaikuttavat muun muassa tietojen luonne, ikä ja laajuus sekä aineistojen arkistointitarkoitukseen liittyvä merkitys. Mitä vanhempaa tieto on, sitä pienempiä yleensä ovat tiedon käsittelyyn liittyvät rekisteröidyille aiheutuvat riskit. Suomessa ei ole asetettu suoja-aikaa tiedoille, jonka jälkeen ei voisi kohtuullisesti tietää, onko kohteena oleva henkilö elossa. Tietosuoja-lainsäädäntöä ei sovelleta kuolleisiin. Sata vuotta asiakirjan laadinnasta tai saapumisesta

74 Henttonen 2015, Muokattu versio Gillilandin ryhmittelystä, s 193

75 Voutilainen 2019, s. 347–348

76 KAM 2019 s. 21

on usein käytetty raja. Ruotsin Riksarkivet käyttää yleisesti 110 vuoden rajaa tai 70 vuoden rajaa.⁷⁷ Rajat eivät ole ehdottomia vaan pääsääntöisiä. Raja-arvojen käyttö on tarpeellista, jotta rajoitukset voidaan asettaa ajallisesti siten, etteivät ne ole voimassa liian pitkään.

Osa henkilötiedoista voi olla luonteeltaan niin yleisiä tai tarkoituksen kannalta niin keskeisiä, että niitä voitaisiin merkitä metatietoihin julkisiksi. Tällainen tieto voisi olla arkistonmuodostajan nimi, jonka osalta tulee myöskin arvioida oikeasuhtaisuutta ja tarpeellisuutta tapauskohtaisesti. Henkilötietoja voidaan yleisesti luovuttaa, jos käyttäjällä on oikeus käsitellä henkilötietoja. Luovuttajan tulee varmistua hyväksyttävästä käyttötarkoituksesta. Tietosuoja-asetuksen myötä arviointi voi olla entistä hankalampaa, koska asetus tuo uudeksi käsittelyn perusteeksi esimerkiksi oikeutetun edun, jonka olemassaoloa on erittäin vaikeaa arvioida.⁷⁸

Yleisesti tällainen kuvailu edellyttää samankaltaista arviointia kuin tiedon antamisen ja julkaisemisen arviointi. Jos nimi metatietona on keskeinen tieto sille, miksi asiakirja on valittu arkistoitavaksi ja sen arvolle, tulisi metatiedon julkaisua ja käyttöä arvioida samalla tavalla kuin itse asiakirjaa. Tärkeimpiä kysymyksiä kuvailua tehdessä on, että onko henkilötieto todella tarpeellista mainita tarkoituksen kannalta. Myös sillä on merkitystä, liittyykö asia julkiseen vai salassa pidettävään asiakirjaan, onko tieto jo julkisuudessa tai aiheuttaako käsittely rekisteröidylle mahdollisesti harmia tai ongelmia.⁷⁹

Riippuen metatietojen arkaluonteisuudesta, metatiedon julkaiseminen tai esille saattaminen ei ole aina asianmukaista ja vaikutustenviiväytysten tekeminen voi olla tarpeen. Joskus voi olla niin, että asiakirjatason metatiedot olisivat harmittomia, mutta yhdistettynä ylemmän tason kontekstittietoon, tällaisesta tiedosta voikin tulla rajoitettava henkilötieto.⁸⁰

Rajanveto säilytykseen/arkistointiin tuo muutoksia tiedonhallinnalle ja sille, miten tietoa kuvaillaan ja säilytetään ajantasaisena. Arkistojen haaste on asiakirjojen tietosuoja-luonteen ajantasaisena pitäminen ja aineiston kuvailun eläminen ajassa siten, että arkistoaineiston saatavuuden edistäminen olisi laadukasta ja turvattua.⁸¹ Asiakirjojen

77 Riksarkivet verkkosivu <https://riksarkivet.se/Nyhetsarkiv?item=113546>

78 Korpisaari- Pitkänen- Warma-Lehtinen s. 589

79 Guide to archiving personal data The National Archives UK, 2018 (Guide) 2018 s 31–32

80 Guide 2018 s. 31

81 Ajantasaisuuden vaatimus kumpuaa tietosuoja-asetuksen artiklasta 5 periaatteista. ”henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä (”täsmällisyys”)

kuvailussa tulee esittää asiakirjaa kuvailevia tietoja, mikä kiinnittää asiakirjan erottamattomasti yhteyteensä, kontekstiin ja toimijaan. SÄHKE2-metatietomallissa⁸² sekä sitä tukevissa kuvailutyökaluissa edellytetään henkilötietoluonteen tunnistamista.

Aika tekee tehtävänsä. Jos asiakirjalle on merkitty henkilötietoon liittyvä rajoitus, se perustuu siihen, onko kyseessä elävän henkilön henkilötiedot, jolloin tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi. Jos henkilö kuolee, rajoitus ei ole enää tarpeen. Mikään arkisto ei pysty kuitenkaan pitämään tätä tietoa ajantasaisena. Yhdessäkin asiakirjassa voi olla runsaasti eri ihmisiä koskevia tietoja.

Ajantasaisena pitäminen ei ole mahdollista monestakaan syystä, kuten henkilötietojen moninaisuudesta johtuen. Syistä keskeisimpiä ovat metatietojärjestelmien toimintatapa, kuvailun taso ja laatu. Suurin tekijä on resurssivaje. Tietoja ei voida kuvata yksilötasolla tai yksityiskohtaisesti. Tämän vuoksijolle henkilön kuolemasta saada tietoa ja sitä päivitettyä järjestelmiin, tulee ajantasaisuuteen pyrkiä luomalla sääntöjä, jolloin tietyn asiakirjan voidaan perustellusti olettaa olevan niin vanha, ettei sitä koske esitetty rajoitus.

82 Sähke2 metatietomalli

3 Arkistoitavien asiakirjojen kokonaisuus ja hankinta

Määräyksessä⁸³ hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista todetaan, että jokainen hallitus on oma arkistonmuodostajansa, jolle muodostuu oma arkisto. Kunkin hallituksen arkisto muodostuu ministereiden, ministereiden toimikaudeksi nimitettyjen valtiosihteerien sekä ministerien erityisavustajien niiden tehtävien hoidossa syntyneistä tai vastaanotetuista asiakirjoista, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoina arkistoitavia. Tällaisiksi asiakirjoiksi luetaan esimerkiksi kirje- ja sähköpostivaihto muiden kuin yksityishenkilöiden kanssa ja ministereille saapuneet kutsut erilaisiin tilaisuuksiin sekä tehtävissä syntyneet ja vastaanotetut kansalaiskirjeet.⁸⁴

Voimassa olevan arkistolain 1 § 4 momenttia, jossa todetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden olevan yksi arkistonmuodostaja, voi tulkita monella tapaa johtuen valtioneuvosto-sanon monimerkityksellisyydestä.⁸⁵ Arkistolakia koskevan hallituksen esityksen (187/1993 vp) 1 § perusteluissa todetaan, että arkistonmuodostajiksi kutsutaan orgaaneja, jolle muodostuu itsenäinen ja muista riippumaton arkistokokonaisuus. Viranomaisten piiriin katsotaan hallituksen esityksen mukaan kuuluvan myös viranomaisten asettamat tai niiden yhteydessä toimivat toimielimet, kuten valiokunnat, lautakunnat, komiteat, toimikunnat ja neuvottelukunnat. Tietty lautakunta voi olla siis oma arkistonmuodostajansa.

Arkistolain 1.4 § on tullut voimaan maaliskuussa 2015. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu muutos on edellytys sille, että yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä voidaan hoitaa tarkoitetulla tavalla. Valtioneuvoston kanslian vastuulla ovat esityksen mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen asiakirjahallinto ja arkistotoimen tehtävät.

83 Määräys hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista, VN/3877/2019. 14.6.2019

84 KHO:2020:48

85 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp sivun 110 mukaan 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 §). (...) Kunkin säännöksen asiayhteyden voidaan myös katsoa riittävän selvästi ilmaisevan, missä merkityksessä valtioneuvoston käsitettä kulloinkin käytetään

Yhdelle arkistonmuodostajalle kuuluvien tehtävien jakautumisesta ministeriöiden välillä säädettäisiin tarkemmin ministeriöitä koskevissa valtioneuvoston asetuksissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä.⁸⁶

Arkistowikin mukaan arkistonmuodostaja on yhteisö, jonka tehtävien hoitamisesta tai yksityinen henkilö, jonka toiminnasta on syntynyt tai syntyy yksi tai useampi arkisto. Laissa arkistonmuodostajan käsite ei liity yksityisarkistoihin. Arkistolain mukaisista arkistonmuodostajista suuri osa on yhteisöjä, viranomaisia. Arkistonmuodostaja vastaa hyvin pitkälti julkisuuslain 4 §:n mukaista viranomaista.

Hallituksen arkistonmuodostuksen ollessa toimikausittain katkeava voi kysyä, mikä taho vastaa asiakirjoista toimikauden jälkeen, kun hallitusta ei enää ole olemassa. Määräyksen mukaan kun hallitus vaihtuu, arkistot kootaan ministeriöistä valtioneuvoston kanslian arkistoon. Niitä ei tule omana arkistonaan sekoittaa muihin arkistoihin. Hallituksen asiakirjat ovat osa valtioneuvoston toimintaa, jonka arkistonmuodostusta johtaa valtioneuvoston kanslia. Hallituksen toimikausi katkeaa, mutta toiminta jatkuu. Seuraavalla hallituksella voi olla tarve saada tietoa ja käsitellä niitä asiakirjoja, joita edellinen hallitus ja sen ministerit ovat käsitelleet. Tässä mielessä voidaan katsoa, ettei hallitukselle kertyvä aineisto ole täysin muusta toiminnasta erillinen, riippumaton kokonaisuus.

Arkistokokonaisuutta ja arkistoitavien asiakirjojen toiminnallista kokonaisuutta ja erillisyyttä voi arvioida viranomaisten, kuten virastojen muutostilanteiden kannalta tai tehtävien siirtojen kannalta. Asiakirjojen hallinnasta muutostilanteissa voidaan säätää laissa, mutta näin ei ole useinkaan tehty. Samaan tehtävään liittyvät asiakirjat voivat muodostaa kokonaisuuden, jonka muodostaminen jatkuu tehtävien siirtyessä. Yleisesti ottaen seuraavan viranomaisen tarve käsitellä asiakirjoja kohdistuu niihin asiakirjoihin, joita tarvitaan varsinaisen tehtävän käsittelyssä. Tehtäväsiirron yhteydessä voidaankin katsoa, ovatko arkistovaiheessa olevat asiakirjat siirrettävissä Kansallisarkistolle. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin haasteena se, mikä taho vastaa siirtokustannuksista ja siirtokuntoon saattamisesta arkistolain 14 § 2 momentin mukaisesti. Provenienssin ja arkistonmuodostuksen kannalta säilytysvaiheessa olevien asiakirjojen siirtäminen toiselle viranomaiselle on haasteellista, sillä yhteys alkuperäiseen arkistonmuodostajaan katkeaa tai muuttuu. Erillisyyss tarkoittaa sitten kahden tai useamman arkistonmuodostajan aineistojen erillisyyttä muusta aineistosta.

Kullekin arkistonmuodostajalle muodostuu oma arkistoitava tietoaaineisto, jota voidaan säilyttää eri paikoissa tai sijainneissa. Arkistonmuodostajan arkistoitava tietoaaineisto voi olla esimerkiksi osin Kansallisarkiston hallussa ja osin tällä itsellään. Arkistonmuodostus

86 HE 187/2014 vp s. 30–31

jatkuu siis edelleen, mutta tietoaineisto liitetään arkistossa erillisenä muiden tietoaineistojen joukkoon ja osaksi arkistotietovarantoa. Arkistoitavia asiakirjoja ja arkistoitavaa tietoa-ineistoa käsitellään arkistonmuodostajissa tai tiedonhallintayksiköissä muun tietoaineiston osana, kunnes ne arkistoon siirron yhteydessä kootaan omaksi kokonaisuudekseen. Jos varsinaista siirtoa ei tehdä, voi arkistoitavan tietoaineiston käsittely jatkaa muun tietoa-ineiston mukana, jos arkistointiratkaisu on esimerkiksi asiankäsittelyjärjestelmä, jossa arkistoitavat asiakirjat voidaan erottaa esimerkiksi niiden tilaa tai vaihetta koskevalla merkinnällä. Arkistoitavan tietoaineiston erillisuus muusta käsiteltävästä aineistosta konkreti-soituu siirron yhteydessä.

3.1 Arkistoitavat asiakirjat julkisuuslain näkökulmasta

Arkistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 187/1993 vp) yleisperusteluissa korostetaan arkistolain kiinteää yhteyttä asiakirjojen julkisuutta koskeviin säännöksiin. Julkisuuden toteutumiseksi on toisaalta edellytyksenä asiakirjojen säilyttäminen. Eräissä tapauksissa tutkimuksen ja kulttuuriperinnön säilyttämisen tarpeet voivat edellyttää arkistolainsäädännön ulottamista asiakirjojen julkisuuslainsäädäntöä koskevaa joukkoa laajemmalle. Arkistolain 6 §:n perustelujen mukaan ratkaistavaksi jää se, milloin esimerkiksi yksittäiselle arkistonmuodostajan palveluksessa olevalle henkilölle saapuneita asiakirjoja on pidettävä luonteeltaan yksityisinä asiakirjoina ja milloin ne liittyvät niin olennaisesti arkistonmuodostajan tehtävien hoitamiseen, että kuuluvat siksi arkistonmuodostajan arkistoon.⁸⁷

Lopullisesti arkistoitavia asiakirjoja ovat kuitenkin vain asiakirjat, joista on laissa säädetty tai jotka on päätetty arkistoitaviksi. Lähtökohtaisesti kaikki asiakirjat kuuluvat arkistoitaviin asiakirjoihin ja kaikille asiakirjoille tulee tehdä arvio arkistoinnista, eli arkistointia koskeva päätös. Jos päätöstä ei ole tehty, tulee asiakirjaa pitää arkistoitavana tai ainakin mahdollistaa asiakirjan arkistoitavuus.⁸⁸

Arkistotoimi tulisi järjestää ja hoitaa siten, että asiakirjat edistävät ja tukevat arkistonmuodostajan päivittäistä toimintaa. Arkistotoimessa tulee huomioida, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvät tiedot ja asiakirjat säilyvät saatavina ja tarvittaessa niiden salassapito varmistetaan. Arkistotoimi palvelisi myös niitä tavoitteita, joita julkisuuslainsäädännössä asetetaan. Kolmas, pitkän aikavälin tavoite ova tieteellisen tutkimuksen tarpeet, minkä vuoksi osa asiakirjoista tulee säilyttää pysyvästi.⁸⁹

87 Hallituksen esitys 187/1993 vp, pykälän 6 yksityiskohtaiset perustelut

88 Ks. arkistoitavuudesta tiedonhallintalaki 15 § kohta 6

89 Hallituksen esityksen 187/1993 vp, 7 § yksityiskohtaiset perustelut

Saatavuuden turvaaminen ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen ovat edelleen ja epäilemättä jatkossakin keskeinen osa arkistoinnin päämääriä, mutta oikeusturva ja päivittäisen toiminnan palveleminen menettävät arkistoinnin osalta merkitystään. Viimeksi mainittujen on tiedonhallintalain 21 §:ssä katsottu kuuluvan asiakirjojen säilytysvaiheeseen, ei arkistointiin. Arkistoinnin tavoite onkin tässä mielessä selkeästi supistunut aiemmasta.

Arkistolakia on tulkittu julkisuuslain 5 § 4 momentin yhteydessä vaihtelevasti ja erilaisia tekijöitä painottaen. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisussa KHO:2021:152 on arvioitu asiakirjojen arkistoon kuulumisen kannalta julkisuuslain soveltamisalaa. Asiassa oli kyse oikeuskanslerin liikenne- ja viestintäministerille lähettämien sähköpostien julkisuudesta. Ratkaisuna oli pääpiirteissään, että asia palautettiin oikeuskanslerinvirastoon uudelleenarvioitavaksi, koska se oli kieltäytynyt antamasta niitä vaatineelle taholle sähköpostikeskusteluja, joita se piti niitä tehtäviinsä liittymättöminä alustavina kannanottoina.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulyhennelmässä todetaan, että julkisuuslain esitöiden mukaan merkittävä osa lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettusta aineistosta eivät ole käytännössä arkistoitavia tai luetteloitavia vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä. Kysymyksessä olevat liikenne- ja viestintäministerin ja oikeuskanslerin väliset sähköpostit kerättiin apulaisoikeuskanslerin ja oikeuskanslerin sähköpostikansioista hallinto-oikeutta varten, eikä niitä ollut tallennettu viraston asianhallintajärjestelmään eikä arkistoitu.⁹⁰ Oikeuskanslerinvirasto vetosi asiassa siihen, että kyse olisi ollut alustavista tai epävirallisista kannanotoista.

Ratkaisussa tuodaan esiin, että Oikeuskanslerinvirasto pyrki hämärtämään asiakirjajulkisuutta vetoamalla arkistolainsäädäntöön sekä siihen, että julkisen vallan käyttö voisi tulla kyseeseen vasta myöhemmin. Virasto ei voi itse päättää, milloin on kyse tieteellistä tutkimusta kiinnostavista asiakirjoista. Keskeistä on kysyä, onko Kansallisarkisto päättänyt, ettei kyse ole arkistoitavista asiakirjoista.⁹¹

Tässä kohdassa KHO arvioi asiaa siten, että arkistolain 8 § 3 momentin mukaan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista päättäminen sitoisi asiakirjat arkistoon liitettäväksi. Aiemmin oikeuskansleri on vedonnut siihen, ettei tietoja ollut tallennettu asianhallintajärjestelmään tai arkistoitu. Siinä puolestaan on kyse tosiasiallisesta arkistoinnin tekemisestä. Kyse ei ole siitä, onko tiedot viety asianhallintajärjestelmään vaan siitä, että olisiko ne tulleet viedä sinne. Asiarekisteristä säädetään tiedonhallintalain 25–26 §:ssä. Säännösten mukaan viranomaisen tulee rekisteröidä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. Virastossa ei ole välttämättä tunnistettu sähköpostikeskustelua vielä varsinaiseksi asiaksi,

90 KHO:2021:152

91 KHO:2021:152

mutta kyse vaikuttaa olevan tehtävään liittyvästä keskustelusta, ohjeesta, mikä täyttää asiakirjan tunnusmerkit ja näyttää kytkeytyvän varsinaiseen asiaan. Etenkin, jos asia avautuu jatkossa varsinaiseen käsittelyyn, tulisi asialle liittää kaikki siihen liittyvät asiakirjat.

KHO:n ratkaisua perustellaan tuomalla esiin arkistolain 7 § 2 momentti, joka on merkityksellinen korostaessaan oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Siinä on kuitenkin kyse vain arkistotoimen tehtävien hoitamisen tavasta eikä varsinaisesti siitä, mitkä asiakirjat ovat arkistoon liitettäviä. Päätöksen perustelujen mukaan julkisuuslain 5 § 4 momentin mukaisia lain soveltamisalan ulkopuolisia asiakirjoja ei yleensä arkistoida. Jos näitä asiakirjoja kuitenkin liitetään arkistoituihin asiakirja-aineistoon, viranomaisen pystyisi lainkohdan perusteella määräämään, että tietojen antaminen niistä tapahtuu viranomaisen luvalla. Asiakirjojen antamista koskevassa harkinnassa voidaan oletuksena pitää sitä, että näidenkin asiakirjojen julkisuus määräytyy yleisten säännösten mukaan, jollei kyseisiin asiakirjoihin ole tehty merkintää päätösvallan pidättämisestä. KHO sitoutuu päätöksessään siihen, onko Kansallisarkisto päättänyt asiakirjojen arkistoinnista. KHO ei huomioi asiassa 5.4. § toista momenttia, jonka kohteena ovat asiakirjat, jotka arkistolainsäädännön edellyttämän lisäksi kuitenkin arkistoidaan. Tässä päätöksentekijä ei ole Kansallisarkisto.

Perusteluissa jää epäselväksi tarkemmat säännökset, joita KHO tarkoittaa. Yleisistä julkisuuslain säännöksistä 27 § koskettaa arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamista, jonka perusteella on myös mahdollista pidättää määräysvalta aineiston antamiseen. Säännös koskee vain Kansallisarkistoon siirrettyjä asiakirjoja. Määrääminen ja julkisuuslain säännösten poissulkeminen omaan harkintaan voi koskea kaikkia siirrettäviä asiakirjoja.

Olli Mäenpää katsoo, ettei julkisuuslain soveltamisen kannalta ole ratkaisevaa, onko asiakirja tosiasiallisesti arkistoitu.⁹² Päätöksessä 1066/2006 kunnan ja elinkeinonharjoittajien välisiä sopimusjärjestelyjä valmistelleessa yhteistyöelimestä oli kunnan ja elinkeinonharjoittajien edustus. Asian tultua kunnanhallituksessa ja -valtuustossa loppuun käsitellyksi yhteistyöelimen pöytäkirjat oli liitetty kunnan arkistoon. Pöytäkirjoja ei pidetty sisäisen työskentelyn asiakirjoina.⁹³ Ei kyse olekaan siitä, ovatko asiakirjat arkistoituja, vaan siitä ovatko ne arkistoitavia, eli tuleeko ne liittää arkistolainsäädännön mukaan arkistoon.

Asiakirjan katsomisen arkistoiduksi voi katsoa kytkeytyvän ajallisesti siihen, että säilytysaika on päättynyt. Arkistoon liittämistä voi arvioida arkistonmuodostussuunnitelmaan kuulumisen kautta tai asiakirjan tosiasiallisena siirtona arkistotilaan tai järjestelmään, merkitsemistä arkistoitu tilaan taikka tarkoittaen asiakirjan fyysistä liittämistä arkistoitavaan tietokokonaisuuteen. Tulkinta- ja oikeuskäytännöstä ei pääse varmuuteen siitä,

92 Mäenpää, 2020 s. 90

93 KHO 5.5.2006 T 1066

olisiko asiassa merkitystä sillä, onko asiakirja merkitty arkistonmuodostussuunnitelmaan määräaikaikaisesti vai pysyvästi säilytettäväksi. Nykylain perusteella 6 §:n mukainen arkistoon kuulumisen kattaa myös nämä asiakirjat. Jatkossa ei, ellei asiakirjoja voida arkistoida muunkin kuin lain tai Kansallisarkiston päätöksen perusteella.

Asiakirjojen katsominen arkistoitaviksi antaa tällaisille asiakirjoille painoarvoa. Julkisuuslain kytkennässä arkistointiin on epäilemättä ajateltu, että jos asiakirja on arkistoitava, on se myös tärkeä julkisuuden kannalta. Näin usein on, mutta esimerkiksi julkisuuslain tavoitteen mukaisella oikeudenhoidon tarkoituksella ei ole enää arkistointiarvon kannalta niin suurta merkitystä, vaan arkistointiarvo perustuu tiedon muuhun merkitykseen, etenkin tutkimuskäytön kannalta. Julkisuuslain soveltamisen kytkeminen arkistoitaviin asiakirjoihin on haasteellista, sillä julkisuuslain tarkoitus⁹⁴ on täysin eri kuin arkistolain tavoitteet.

Julkisuuslain 5.4 § liittyy yksityisiin asiakirjoihin. Viimeaikainen tietoteknologinen kehitys on haastanut perinteistä ajatusta siitä, että on olemassa selkeä raja yksityisen ja julkisen tiedon tai salassa pidettävän ja julkisen tiedon välillä.⁹⁵ Mikäli asiakirjan luonteesta tai tiedon salassapidosta ei ole varmuutta, viranomaisissa saatettaisiin jopa alkaa välttämään asiakirjojen laatimista. Voitaisiin toimia niin, että käytetään esimerkiksi puhelinta tai muuta suullista tallentamatonta viestintää taikka sisältöä muutetaan ajatellulle yleisölle sopivaksi. Tästä voi koitua vaikutus, jota voi kutsua jäähtymiseksi tai tyhjiksi arkistoiksi.⁹⁶

Toisen, ministerin kalenteritietojen julkisuutta koskevan, päätöksen⁹⁷ perusteella ministerien aikataulukalentereita ei tallenneta arkistoon ministeriön tiedonhallintasuunnitelman mukaisesti eikä rekisteröidä ministeriön diaariin. Hallitusten arkistonmuodostussuunnitelman mukaan arkistoitavia, mutta salassa pidettäviä asiakirjoja ovat sihteerin ylläpitämät ministerin aikataulukalenterit tai tulosteet sähköisestä kalenterista. Julkisuuslain 5 §:n 5 momentin mukaan lain 24 §:ssä säädettyjä salassapitoperusteita sovelletaan myös lain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Salassapitoperusteet soveltuvat siis riippumatta arkistoon liittamisestä. Hallituksen arkistoon eivät taas kuulu asiakirjat, jotka kertyvät ministereille puolueen puheenjohtajana, kansanedustajana tai yksityishenkilönä.

94 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 3 §: Tässä laissa säädettyjen tiedonsaanti-oikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

95 Bingo 2011, s. 511

96 Henttonen 2015, s. 290

97 KHO muu päätös 781/2015

Asiakirjoja ei siis katsota arkistoitaviksi, eli pysyvästi säilytettäväksi, vaikka ne on hallitus-tasolla tällaisia päätetty olevan. Pysyvä säilytys nykyisen arkistolain terminä tarkoittaa arkistoitavia asiakirjoja. Asiassa ilmenee ristiriita ministeriön ja hallituksen suunnitel-mien välillä. Hallitukseen kuuluvat ministerit. Epäselväksi jää, onko tapausta arvioitu kumman suunnitelman perusteella, ministeriön vai hallituksen. Nykyisen arkistolain mukaan valtioneuvosto on yksi arkistonmuodostaja, eli ministeriöillä ei ole tarvetta olla omia suunnitelmiaan. Arkistolain 8 § 2 momentin mukaan arkistonmuodostaja ylläpitää arkistonmuodostussuunnitelmaa.

Ratkaisussa todetaan, että ministerintoimeen liittyvien tapaamisten ja tilaisuuksien osalta kalenterimerkinnot ovat pelkistettyjä. Kysymys on sisäistä työskentelyä varten laaditusta ministerin apuvälineestä, eivätkä merkinnot sisällä perusteluvelvollisuuden piirissä olevien asioiden ratkaisuun vaikuttavia tai niiden perusteita koskevia tietoja. Kalenterin ei voida arvioida sisältävän sellaisia tietoja eikä merkintöjen katsota olevan julkisuusperiaatteen tarkoituksen toteutumisen kannalta niin keskeisiä, että ne olisi arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon ollessaan ministeriön hallussa. Korkein hallinto-oikeus kiinnit-tää huomiotaan myös seikkaan, jonka mukaan luonteensa vuoksi käytössä oleva kalenteri sisältää myös mahdollisesti muuttuvia ja tulevaisuuteen kohdistuvia tietoja.

Se, ovatko asiakirjat kenen hallussa, ei lähtökohtaisesti vaikuta siihen, ovat asiakirjat arkistoon liitettäviä vai eivät. KHO korostaa, että päätöksellä ei otettaisi kantaa siihen, menettääkö kalenteri ministerintoimeen liittyvine merkintöineen luonteensa sisäisen työs-kentelyn asiakirjana tultuaan hallituksen toimikauden päätyttyä luovutetuksi valtioneu-voston kanslian arkistoon ja tuleeko asiakirja tuolloin julkisuuslain soveltamisen piiriin.⁹⁸ Jos näin olisi, asiakirjan tosiasiallinen arkistointi olisi merkittävä tulkintaan vaikuttava tapahtuma.

Kun asiakirja siirretään arkistoon, se ei lähtökohtaisesti vaikuta asiakirjan salassapitoon tai siihen, miten tietojen antamista arvioidaan. Jos asiakirjat siirretään Kansallisarkistolle, voisivat tällaisetkin asiakirjat tulla julkisuuslain 27 § mukaisesti arvioitaviksi. Kysymyksiä herättää kuitenkin se, että miksi asiakirja siirretään kanslian arkistoon, jollei se olisi arkis-toitava asiakirja. Kyse voi olla välivaiheen arkistoinnista tai säilyttämisestä. On otettava huomioon, että vaikka asiakirja siirretään arkistoon, mutta sen säilytysaika ei ole päättynyt, ei asiakirjaa voi katsoa vielä arkistoiduksi. Usein myös tiedon säilytyspaikat ovat samoja kuin arkistopaikat, mutta tällöin tulisi erottaa mitkä asiakirjat ovat arkistoitavia ja mitkä säilytettäviä. Asiaa on lähestytty julkisuusperiaatteen kautta, eikä varsinaisesti arkistoinnin arvioinnin kautta, minkä perusteella asiakirjojen julkisuuskin määräytyisi.

98 Muu päätös 781/2015

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2017:157 kyseessä oli ELY-keskuksen ja ympäristöministeriön virkamiesten välisistä sähköposteista. Kyseessä olleita saman hallinnonalan viranomaisten virkamiesten välisiä sähköpostiviestejä tuli Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pitää julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuina viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuina asiakirjoina. Korkein hallinto-oikeus tutustui sähköpostiviesteihin ja katsoi, että sähköpostiviestit eivät kokonaisuutena arvioituna sisältäneet sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan olisi liitettävä arkistoon.

Tässä tapauksessa KHO esittää arvioineensa asiakirjojen arkistointitarkoitusta sisällön perusteella, mihin sillä ei mitä todennäköisimmin ole osaamista eikä toimivaltaa. Kyse on kaikesti ollut sen arvioinnista, ovatko asiakirjat sisäisiä ja keskustelun kaltaisia asiakirjoja, eikä varsinaisesti sen arvioinnista ovatko asiakirjat arkistoitavia niihin liittyvän tutkimus- ja kulttuuriperintöarvon perusteella.

3.2 Kuitenkin liitetään arkistoon

Julkisuuslain 5.4. §:n perusteella arkistoitaviksi päätettyjen tai säädettyjen asiakirjojen lisäksi voi olla sisäisiä asiakirjoja, joita ei liitettäisi arkistoon lain perusteella, mutta viranomainen voisi kuitenkin liittää tiedot arkistoon ja kaventaa näiden osalta asiakirjojen julkisuutta sitomalla asiakirjan antamisen omaan harkintaansa. Toimivalta ei perustuisi arkistolakiin, mikä sääntelee julkisen hallinnon arkistointia. Rekisterinpitäjällä on tietosuojasäännösten perusteella oikeus arvioida yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta, mutta julkisen hallinnon osalta tietoaaineistojen arkistotarkoituksen määrittely tapahtuu Kansallisarkiston päätöksin. Jos viranomainen siis ”kuitenkin” arkistoi asiakirjojaan omalla päätöksellään, tulisi sen pystyä perustelemaan ratkaisunsa ja käytännössä osoittaa asiakirjan arkistollinen arvo.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa KHO 2015:171⁹⁹, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi lain perustelujen mukaan ja asian perusoikeuskytkennän vuoksi koskea pelkästään julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihtoon liittyviä asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Kyseessä on ristiriita arkistoinnin tarkoitukseen, sillä nykyisellään arkistoitaviksi ei tulisi katsoa kuin arkistoarvon kannalta merkityksellisiä asiakirjoja. Julkisuuden alaa ei tulisi kaventaa eikä tällaisten muuten arkistoitavien asiakirjojen piiriä tulisi kasvattaa, ellei sille ole arkistoinnin tarkoitusten kannalta perustetta.

99 KHO 2015:171

Ongelmaa muodostuu siitä, ettei kaikelle aineistolle voida käytännössä hakea seulon-
tapäätöstä arkistolain 8 § 3 momentin mukaisesti. Asiakirjat luokitellaan ylätasoisesti ja
näiden kuvausten perusteella voidaan esimerkiksi merkitä sisäiset keskustelut tai sähkö-
postikirjeenvaihto määräaikaisesti säilytettäväksi. Tällainen keskustelu ja yhteydenpito
saattaisi kuitenkin olla tulevaisuudessa tutkimuksen kannalta mielenkiintoisinta. Osin
vastaava tilanne koskettaa tutkimusaineistoja. Päätös voidaan tehdä kaikkia tai tietyn-
tyyppisiä nykyisiä ja tulevia tutkimuksia koskettaen, mutta tutkimusten aiheet ja samalla
asiakirjat ovat usein hyvin eritasoisia ja vaihtelevia. Arkistointiarvoa tulisikin arvioida
tapauskohtaisesti.

Tutkimusaineistojen, eli tutkimusta varten kerättävien aineistojen arkistointi, on
muutenkin erityislaatuista, sillä tutkimuksen tekemiseen liittyy lähes aina suostumuk-
sen hankkiminen, kun tietoa kerätään tutkimukseen osallistuvilta henkilöiltä. Kyse voi olla
tietosuojaan liittyvästä käsittelyn oikeusperusteesta tai lääketieteellisessä tutkimuksessa
tarvittavasta suostumuksesta¹⁰⁰ taikka niin sanotusta eettisestä suostumuksesta. Suostu-
musta hankittaessa on aina kerrottava tutkimuksen tarkoitukset ja aineiston käyttötavat,
jolloin suostumus on mahdollista antaa siten, että tutkittava tietää mihin suostuu. Jollei
arkistoinnista olisi suostumusta annettaessa informoitu, ei aineistoa tulisi arkistoida. Jos
tutkimusaineisto olisi Kansallisarkiston päätöksellä samaan aikaan määrätty arkistoi-
tavaksi, olisi kyseessä ristiriita kahden oikeusohjeen välillä.

Toimivalta päättää asiakirjojen arkistoinnista arkistolainsäädännössä säädetyn lisäksi on
kyseenalainen, sillä se perustuu vain mainittuun julkisuuslain kohtaan. Asiakirjojen arkis-
tointi omalla päätöksellä ja siten mahdollisen julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle
sulkemisen tulisi olla poikkeuksellista ja tarkkaan perusteltua julkisuuslain tavoitteiden
mukaisesti.

KHO:n ratkaisun 2020:48 mukaan eduskunnan valiokunnan käsittelyssä olevat kesken-
eräiset asiat ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Valmistuneet asiat arkistoidaan
ja arkistoitavaksi kuuluvat asiat ovat julkisia. KHO pitää tässä ratkaisussaan vasta valmis-
tuneita asiakirjoja arkistoitavina. Ratkaisun mukaan sähköpostien otsikkotietojen listaus
muodostaa virtuaalisen asiakirjan otsikkotietojen arkistoinnista riippumatta. Eduskunnan
sähköpostijärjestelmä on itsessään viranomaisen tietojärjestelmä ja asiakirjakokonaisuus,
johon asiassa kyseessä olleessa tietopyynnössä esitetyin hakukriteerein on mahdollista
helposti tehdä hakuja pyyntöön vastaamiseksi.¹⁰¹

100 Laki lääketieteellisestä tutkimuksesta, Suomen säädöskokoelma 488/1999, 5 a §

101 Korkein hallinto-oikeus, Muu päätös 510/2017

Jos valtion viranomainen päättää kuitenkin liittää asiakirjan arkistoon, mitä sen ei arkistolain perusteella tulisi tehdä, on otettava huomioon, että tällainen asiakirja ei ole siirrettävissä Kansallisarkistoon arkistoitavana asiakirjana. Sen tulisi säilyttää tällainen asiakirja itse pysyvästi tai siirtää asiakirja sopimuksenvaraisesti Kansallisarkistolle.

Tomi Voutilainen on katsonut, että julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaisissa työskentelevien mielipiteenvaihto sähköpostiviesteinä tai muina sähköisinä viesteinä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, elleivät kyseiset viestit ole vaikuttaneet merkittävästi asian käsittelyyn tai olennaisesti viranomaisen ratkaisuun. Soveltamisalan ulkopuolella olisivat viranomaisessa työskentelevien alustavat kannanotot, kollegiaaliset asiantuntijaneuvot ja muut viranomaisessa työskentelevien välillä tapahtuvat vapaa-muotoiset tiedustelut, mutta sekin riippuu siitä, miten asia liittyy viranomaisen tehtäviin. Vapaamuotoinen sähköpostiviestintä, joka ei sisälly työ- ja virkatehtäviin viranomaisessa tai eri viranomaisissa työskentelevien välillä jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁰² Julkisuuslain 5.4 §:n perusteluissa¹⁰³ todetaan, että kommunikointi ja mielipiteenvapaus on tärkeää säilyttää.

Julkisuuslain 5.4 §:ää voidaan oikeuskäytännön mukaan soveltaa vain julkisuusperiaatteen toteutuksen kannalta toisarvoisiin ja vähämerkityksellisiin asiakirjoihin.¹⁰⁴ Asiakirjoja on vaikea pitää vähämerkityksellisinä tai toisarvoisina, jos ne katsotaan niin tärkeiksi, että ne halutaan liittää kuitenkin arkistoon. Asiakirjat voivat toki olla arkistonmuodostajan toiminnan kannalta vähämerkityksellisiä.

Julkisuuslain 5.4 §:n perustelut eivät täysin suoraan kohdista asiakirjojen arkistoon liittämistä koskevaa säännöstä siten, että se tarkoittaisi asiakirjojen siirtoa valtion viranomaisesta Kansallisarkistoon. Se kattanee myös muita arkistoon siirtoja arkistonmuodostajaviranomaiselta arkistoviranomaiselle.¹⁰⁵ Julkisuuslain 5.4 § ei sinällään rajaudu sisäisen työskentelyn ja mielipiteenvaihdon asiakirjojen soveltamisalaa koskevan sääntelyn osalta pelkästään valtionhallintoon, vaan tällaisiin asiakirjoihin soveltaminen ratkaistaan seulontapäätösten perusteella. Arkiston käsite säädöksen perusteluissa esitetyn logiikan perusteella kohdistuu Voutilaisen mukaan Kansallisarkistoon, joka ei kuitenkaan merkittävilta osin toimi julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten toiminnassa muodostuvien asiakirjojen arkistoviranomaisena.¹⁰⁶ Vaikka merkittävä osa julkisen hallinnon asiakirjoista on esimerkiksi kuntien arkistoissa, ei Kansallisarkiston roolia voi

102 Voutilainen 2021, s 9

103 HE 30/1998 pykälän 5.4. yksityiskohtaiset perustelut

104 Voutilainen 2021, s 10

105 Voutilainen 2021, s 12

106 Voutilainen 2021, s 12

pitää vähämerkityksellisenä. Julkisuuslain perusteluissa arkistoon liittämällä ei ole tarkoitettu arkistoon siirtämistä tai arkistotilaan viemistä, vaan arkisto on käsitettävä asiakirjojen joukkona, minkä vuoksi siirtoa koskeva arviointi on epäolennaista.

3.3 Arkistoon siirto, luovutus tai talletus

Käytännön tasolla arkistoissa käsiteltävät asiakirjat määräytyvät arkistoon siirtojen, luovutusten tai talletusten tai muiden hankintakeinojen käyttämisen perusteella. Arkistoissa on yksityisaineistojen osalta perinteisesti puhuttu talletuksista ja luovutuksista, joisakin tapauksissa myös lahjoituksista. Erot luovutuksen ja talletuksen välillä ovat siinä, millaisia oikeuksia aineistoa antamassa oleva taho pidättää itsellään, kuten oikeuden saada aineisto takaisin tai oikeuden päättää tietojen antamisesta. Jos oikeuksia pidätetään tällä tavoin, toisin sanoen niitä kuuluu vielä muille kuin arkistolle, on kyse talletuksesta. Joskus määräysvalta tietojen antamisesta on annettu esimerkiksi arkiston johtajalle.

Viranomaisaineistojen vastaanotossa Kansallisarkistolle on kyse siirroista. Siirrosta on kyse arkistolain 14 § 1 momentin mukaisessa tilanteessa, jossa valtion viranomainen tai muu arkistolain 1 § 1 momentissa mainittu toimija siirtää sille kuuluvan velvoitteen nojalla arkistoaineistojaan Kansallisarkistolle. Tällöin katsotaan, että siirrossa luovutetaan aineistoihin liittyvät oikeudet, eli ns. omistusoikeus, Kansallisarkistolle. Siirrossa on lähtökohtaisesti kyse siitä, että tiedot ovat arkistoitavia ja siirretään arkistoon, tällöin tietoihin ei kohdistuisi enää siirtäjän omia tarpeita tai käyttötarkoituksia. Mikäli siirtäjä pidättäisi itsellään oikeuksia tai määräisi tietojen antamisesta, kuten julkisuuslain 27 §:ssä on säädetty, lähenisi tilanne talletuksen tunnusmerkkejä. Rajoittavia sopimusehtoja tulisi välttää avoimuuden ja tietojensaantioikeuksien edistämisen hengessä.

Puolestaan arkistolain 14 § 3 momentin mukaisesti muiden arkistolaissa tarkoitettujen arkistonmuodostajien aineistojen sopimuksenvarainen vastaanottaminen Kansallisarkistolle on mahdollista. Kyse ei ole arkistolainsäädännön mukaisesta siirrosta. Näiden asiakirjojen julkisuus määräytyy sopimuksen ja osin julkisuuslain perusteella.

Siirroissa Kansallisarkistolle tapahtuu henkilötietojen käsittelyn ja siihen liittyvän vastuun luovutus Kansallisarkistolle, uudelle rekisterinpitäjälle. Jos kyse on säilytettävästä tiedosta, tehtäviä annetaan henkilötietojen käsittelijälle. Rekisterinpitäjä on se, joka määrittää henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.¹⁰⁷ Henkilötietojen käsittelijä on taho, joka käsittelee tietoja rekisterinpitäjän lukuun.¹⁰⁸ Siirtoja ei ole pidetty julkisuuslain mukaisena

107 Tietosuoja-asetus artikla 4 kohta 7

108 Tietosuoja-asetus artikla 4 kohta 8

tietojen antamisena. Siirto on säädetty laissa ja siirtoa pidetään erilaisena lakisääteisenä vastuuna tietojen antamiseen verrattuna. Henkilötietojen osalta tulee merkitykselliseksi, että tietoja pidetään arkistoitavina ja tarkoituksesta varmistutaan.¹⁰⁹ Tietojen siirrolle muussa tarkoituksessa tulee löytyä toinen käsittelyperuste.

Lainsäädännössä ei usein nimenomaisesti säädetä rekisterinpitäjistä, vaan tehtävästä, jonka perusteella henkilötietoa kerätään ja käsitellään.¹¹⁰ Tarkoituksesta tai perusteesta on voitu säätää laissa. Keinotkin voivat olla säädettyjä, ainakin osin, mutta käytännössä määräytyvät usein sen toimesta, jolle tehtävä on osoitettu. Sopimuksella ei voida sopia rekisterinpidosta toisin kuin se tietosuoja-asetuksen mukaan määräytyisi.¹¹¹

Lähtökohtaisesti arkisto-organisaatio toimii arkistoitujen henkilötietojen rekisterinpitäjänä ainakin silloin, kun omistusoikeus aineistoon on siirtynyt tälle. Arkisto vastaa tietopalvelusta ja päättää muutenkin itsenäisesti aineistoon sisältyvien henkilötietojen käsittelystä, kuten tietojen luovuttamisesta, käyttöluvan antamisesta tai tietojen julkaisemisesta. Luovuttajalla ei enää tosiasiallisesti ole vaikutusvaltaa tietojen käsittelyyn.¹¹² Arkisto-organisaatio ja luovuttaja voivat molemmat mahdollisesti käyttää päätösvaltaa henkilötietojen käsittelyssä. Tällöin ne toimivat yhteisrekisterinpitäjinä.¹¹³ Suosituksessa ei kerrota tarkemmin, millaisia tilanteita tällaiset olisivat. Jos kummallakin osapuolella on yhä käyttötarkoituksia aineistoon, voidaan katsoa, etteivät alkuperäiset käyttötarkoitukset ole lakanneet, eli tieto ei olisi arkistointivaiheessa.

Arkistolain 14 § mukaan tiedot siirtää viranomainen, joka vastaa myös kustannuksista. Yhteisissä tietovarannoissa siirtäjänä voisi toimia tehokkuuden nimissä yksi taho, joka toteuttaa siirron muiden puolesta. Kustannuksista tulee tällöin sopia erikseen. Provenienssiperiaatteen mukaan asiakirjoilla on funktionaalinen yhteys toisiinsa ja, että aineisto säilytetään kokonaisuutena. Pertinenssiperiaatteen mukaan arkistonmuodostajan kokoelman voi hajottaa osiin ja osat yhdistää esimerkiksi aiheen tai alueen mukaisiin kokonaisuuksiin.¹¹⁴ Vaikka siirroissa ei tule kyseeseen tiedon irrottaminen arkistonmuodostajan kokoelmasta, kyseeseen voi tulla tietojen irrottaminen yhteisen tietojärjestelmän yhteydestä yhden arkistonmuodostajan kokoelmaan.

109 Ustaran ym 2018 s. 131

110 EDPB Guidelines 2020 s. 11.

111 EDPB 2020 s. 12

112 KAM 2019 s. 6

113 KAM 2019 s. 6.

114 Isomursu 2011, s 55

Arkisto-organisaatioiden pääasiallinen tehtävä on nimensä mukaisesti säilyttää ja käsitellä arkistoitavia asiakirjoja. Arkisto voi vastaanottaa säilytysvaiheessa olevia asiakirjoja, mutta niiden tulisi olla lopulta arkistoitavia. Määräaikaisesti säilytettävien asiakirjojen ylläpito arkistossa ei ole varsinaista arkiston tehtävää, vaan kyse on tällöin muusta tehtävästä, jossa hyödynnetään arkiston olosuhteita.

Käytännössä yksityisen henkilön arkistoluovutukset tapahtuvat usein henkilön kuoltua, jolloin aineiston luovuttajana voi olla kuolinpesä. Asiakirjat kuuluvat niin sanottuun yleis-seuraantoon ja siirtyvät henkilön kuoltua tämän kuolinpesälle. Henkilö on voinut myös testamentilla määrätä asiakirjojensa kohtalosta. Kuten esimerkiksi taiteen alalla, testamentit ja lahjoitukset voivat olla merkittäviä. Testamenttimääräykset tai lahjoituksen ehdot voivat vaihdella ja sisältää myös asiakirjojen lahjoitusta koskevia ehtoja. Tietojen saatavuutta rajoittavat ehdot, oli kyse testamentista tai sopimuksesta, ovat arkistojen kannalta ongelmallisia, sillä arkistojen keskeinen tarkoitus on tarjota asiakirjoja käyttöön.

Arkistoitavan aineiston luovuttajaa tulisi informoida tietosuojaan liittyvistä asioista. Tavoite on kertoa, kuinka arkisto toteuttaa yleisen edun mukaisen tai yleishyödyllisen arkistoinnin mukaista oikeuttaan käsitellä aineistoon kuuluvia henkilötietoja. Luovuttajasta tallennetaan tietoja, kuten yhteys- ja taustatiedot. Esimerkiksi tekijänoikeuksien ja mahdollisten käyttöehtojen valvomisen tai tietojen antamisen vuoksi on tavoitettava teoksen tekijä, joten yhteystietojen tallentaminen on yleensä myös luovuttajan etujen mukaista. Luovuttajien ja asiakkaidenkin tiedoista muodostuu henkilötietoa, jonka käsitteilyperuste on arkiston omien tehtävien eli yleisen edun mukaisten tehtävien hoitaminen.¹¹⁵ Osa luovuttajien tiedoista on kuvailutietoa. Luovutussopimuksessa kannattaa olla vakuutus siitä, että luovuttajalla, kuten perikunnan edustajalla, on oikeudet luovuttaa aineisto.¹¹⁶

Vaarassa olevat asiakirjat on mahdollista lunastaa arkistolain 19 §:n mukaisesti Kansallisarkistolle. Lunastusta on vaikea pitää varsinaisena aineiston hankintakeinona. On kuitenkin tärkeää, että tällainen mahdollisuus on edelleen olemassa, vaikkakin mahdollisuudet havaita, puuttua ja ehkäistä asiakirjojen katoamista ovat rajalliset. Lunastuksen, etenkin kun sitä pidetään puuttumisena perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaan, on oltava viime sijainen keino puuttua asiaan.

Kun tiedonhallinta on nykyisin pitkälti sähköistä, ovat myös mahdollisuudet puuttua aineistojen häviämisen uhkaan erilaiset. Jäljentämisen tai sähköisesti tallentamisen tulisi olla ensisijaista suhteessa lunastukseen. Kyse olisi turvaamistoimesta, joka puuttuisi omistajanoikeuteen ajallisesti vain määräaikaisesti tallennuksen ajaksi. Toki tietojen

115 KAM 2019 s. 19

116 KAM 2019 s 19

arkistoon siirtäminen puuttuu omistajan tietoihin liittyvään itsemääräämisoikeuteen pidemmän aikaa. Kyse voi olla tietojen lataamisesta pilvestä tai fyysiseltä tallennuslaitteelta. Voi toki olla vaikeaa osoittaa se uhka, mikä asiakirjoihin kohdistuu. Uhkan on oltava todellinen ja perusteltu. Kyse voinee olla myös siitä, että jotakin tiedostomuotoa uhkaa sen vanhentuminen, jolloin tiedostomuodon tuki ja käyttömahdollisuudet voivat vanhentua nopeastikin.

Hankinta arkistoihin yksityisiltä tapahtuu monin eri tavoin, aktiivisesti ja passiivisesti. Monet arkistot ottavat vastaan tarjottuja aineistoja, mutta ne voivat myös kerätä aktiivisesti aineistoja hankintapolitiikkansa mukaisesti. Osa kansallista hankintapolitiikkaa on Kansallisarkiston hankintapolitiikka. Kansallisarkiston tavoitteena on yhteistyössä yksityisiä arkistoaineistoja säilyttävien toimijoiden kanssa varmistaa ajallisesti, alueellisesti ja teemallisesti, monimuotoisen ja yhteiskunnallisesti edustavan arkistoaineiston talteenotto. Kaikki arkisto-organisaatiot, jotka ovat mukana yhteistyössä, noudattavat omaa hankintapolitiikkaansa.¹¹⁷

3.4 Arkistojen aktiivisista hankintakeinoista

Niin sanottuun aktiiviseen arkistoaineistojen hankintaan kuuluvat muun muassa dokumentointi, haastattelut, keruut, ostot sekä digitaalisen aineiston haravointi. Tällaista hankintaa suunniteltaessa tulee miettiä ja kirjata etukäteisesti kyseisen aineiston käyttöön ja julkaisemiseen liittyvät periaatteet. Haastateltavia ja keruusiin vastanneita informoidaan siitä, että tietoja käsitellään yleisen edun mukaisessa tai yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa.¹¹⁸

Esimerkkinä tiedonkeruusta on Suomalaisen kirjallisuuden seuran SKS:n ”Mitä on mielenterveys?”-tiedonkeruu.¹¹⁹ Siinä pyydetään ihmisiä kirjoittamaan esimerkiksi siitä, millaisia mielenterveyteen liittyviä kysymyksiä henkilö tai tämän läheinen on kohdannut tai onko tällä mielenterveysongelmiin tai muistisairauksiin liittyviä kokemuksia.

Mainitussa tiedonkeruussa todetaan, että

”SKS:n tarkoitus on säilyttää ja saattaa aineisto yleisön käytettäväksi tehtäviensä mukaisesti. SKS:n tehtävänä on edistää, tutkia ja tehdä tunnetuksi suomalaista kulttuuria. SKS käsittelee keruuaineistoon liittyviä henkilötietoja EU:n yleisen

117 Kansallisarkisto hankintapolitiikka

118 KAM tietosuojajoheistus s. 19

119 SKS, mitä on mielenterveys? Internetsivu

tietosuoja-asetuksen (2016/679) ja tietosuojalain (1050/2018) mukaisesti yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten. Keruuaineisto, sen luettelointitiedot ja niihin liittyvät henkilötiedot säilytetään arkistointitarkoituksessa pysyvästi ja voidaan asettaa vapaasti käytettäväksi lainsäädännön sallimassa laajuudessa ja SKS:n arkiston kulloinkin voimassa olevan käytösäännön mukaisesti. Käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet eivät pääsääntöisesti sovellu.”

Kyseisen keruun yhteydessä pyydetään lupaa asiakirjojen arkistointiin. Todetaan, että keruun toteuttajana on myös tutkija. Tiedot arkistoidaan SKS:n Joensuun toimipaikkaan. Tietoja pyydetään avoimella nettilomakkeella. Ilmeisesti tiedot siis tulostetaan paperille arkistoitavaksi toimipaikkaan. Samassa yhteydessä pyydetään kirjoittajaa ilmoittamaan nimensä ja muita tietoja, jotka yhdistetään arkistoitavaan tietoon. Näitäkin tietoja käsiteltäisiin arkistointia ja tutkimusta varten.

Aktiiviseen tiedonkeruuseen arkistoon liittyy ongelmia. Henkilötietoa ei voi kerätä vain arkistointitarkoituksessa, sillä arkistointitarkoitus on yhteensopiva alkuperäisten tarkoitusten kanssa.¹²⁰ Tälle kerättävälle kirjoitetulle tiedolle ei ole esitetty mitään alkuperäisiä tarkoituksia, eli kyse ei ole minkään tarkoituksen myöhemmästä käsittelystä. Tietojen keruussa pyydetään kirjoittamaan omista tai läheisten sairastamisen kokemuksista, mikä yhdistyessä henkilöön on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa eli arkaluonteista tietoa.¹²¹

On eri asia, jos tiedot kerätään tutkimusta varten. Tutkimus käsitetään laajasti. Tutkimuksessa tulisi huomioida yleiset tutkimuseettiset periaatteet. Se on tärkeää varsinkin, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia eli arkaluonteisia tietoja.

120 Tietosuoja-asetus johdanto-osa 50 "... Myöhempi käsittely yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten tai tilastollisiin tarkoituksiin olisi katsottava yhteensopiviksi laillisiksi käsittelytoimiksi ...

121 Tietosuoja-asetus 9 artikla 2 j kohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely on sallittua, mikäli 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. Tietosuojalain 6 § 1 momentin 7 ja 8 kohtien mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely on sallittua tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten tehtävään tietojen käsittelyyn; tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen käsittelyyn yleishyödyllisessä arkistointitarkoituksessa geneettisiä tietoja lukuun ottamatta.

Oikeuskäytännössä¹²² on salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevassa yhteydessä pidetty tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkeinä asianmukaista tutkimussuunnitelmaa, autonomisuuden ja julkisuuden vaatimuksia, tekijöiden riittävää tieteellistä pätevyyttä sekä tutkimuksen tieteellisiä päätavoitteita.

Tietosuojaan kannalta tutkimuksessa tulisi huomioida alkuun henkilötietojen käyttötarkoituksen ja tutkimustehtävän määrittely sekä käsiteltävien henkilötietojen minimointi.¹²³ Tietoja voidaan kerätä tutkimustarkoituksessa, kuten yliopistot ja esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin laitos tekevät. Jos tutkimusaineisto katsotaan arkistoitavaksi, se voi käydä päinsä, jos tieto on yleishyödyllistä ja arvioitu olevan oikeasuhtaista ja tarpeellista tavoitteeseen nähden. Tämä mahdollisuus tulisi myös informoida tutkittaville. Jos tietoja kerätään suoraan arkistoitavaksi, ei tätä arviointia voida luotettavasti tehdä. Tällöin oletetaan, että ihmiset, jotka tiedonkeruuseen vastaavat, kirjoittavat vain tarpeelliset ja olennaiset henkilötiedot tarinaansa ja, että tieto on niin merkittävää, että se tulee arkistoida.

Tutkimuksen tiedonkeruussa rekisteröidyn vapaaehtoinen, yksilöity, tietoinen ja yksiselitteinen suostumus on usein lakisääteinen käsittelyperuste, mutta myös yleinen etu voi olla tutkimuksen tietojen käsittelyperuste. Jos tutkittava kuuluu heikompaan asemaan, esimerkiksi sairauden, vanhuuden tai alaikäisyyden vuoksi, ei suostumusta voida käyttää käsittelyperusteena tutkimustoiminnassa. Tutkimuksessa suostumus ei välttämättä liity pelkästään henkilötietojen käsittelyperusteeseen. Suostumus voi liittyä myös tutkimuksen eettisiin vaatimuksiin. Jos tutkimuksessa käsitellään erityisiä henkilötietoja, suostumuksen on täytettävä kaikki suostumukseen liittyvät vaatimukset sekä oltava nimenomainen. Mikäli näin ei ole, niin erityisten henkilötietojen käsittelylle on löydettävä jokin muu lakisääteinen peruste.¹²⁴

122 KHO 181:2013

123 Tietosuojavaalutuutettu, tieteellinen tutkimusohje, verkkosivu

124 Tietosuojavaalutuutettu, käsittelyperusteen valinta ja lainmukaisuuden varmistaminen

4 Arkistoitavien tietoineistojen valinta

Arvonmäärityksessä on kyse asiakirjatiedon elinkaarihallinnan prosessista, jossa määritellään asiakirjatiedon säilytysarvo ja siihen perustuva säilytysaika. Arvonmääritys on yksi seulonnan osaprosesseista. Arvonmääritykseen luetaan usein myös asiakirjatiedon säilytystavasta ja -muodosta päättäminen.¹²⁵

Kansallisarkisto määrää arkistolain 8.3 §:n mukaisesti arkistoitavista eli entistä ja lainmukaista terminologiaa käyttäen pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista ja muista tiedoista. Määräys tai käytännössä päätös kohdistuu tietojoukkoihin, joiden arvo määritellään päätöksenteon yhteydessä. Tavoitteena Kansallisarkiston seulontatoiminnassa on, että arvonmäärityksessä eri tieteen- ja tutkimusalojen tietotarpeet ja näkemykset otetaan tasa-puolisesti huomioon. Lähtökohtana on säilyttää julkishallinnon merkittävät asiakirjatiedot pysyvästi tutkimuksellisia ja muita yhteiskunnallisia käyttötärpeita varten.¹²⁶

Arvonmäärityksessä päätetään säilytysarvosta, arkistointitavasta ja muodosta seulontapolitiikan mukaan. Tässä mielessä arvonmääritys on arkistonmuodostajien ja Kansallisarkiston yhteinen prosessi. Kansallisarkisto päättää vain arkistoitavista asiakirjoista, eli päätösvalta ei koske säilytettäviä asiakirjoja vaan arkistoitavia asiakirjoja. Se koskee toisin sanoen asiakirjoja, joille tunnustetaan sellainen arvo, että ne tulee arkistoida eli säilyttää pysyvästi. Säilytystavan ja muodon valitsemiselle lainkohta (8.3. §) ei varsinaisesti anna toimivaltaa, vaikka nämä usein luetaankin seulonnan tehtävään.

Arkistot -yhteiskunnan toimiva muisti -teoksessa vuodelta 2006 määriteltiin arvonmäärityksen olevan yhteisön tuottamien asiakirjallisten tietojen säilytysarvon määrittelyä. Siinä tärkeät tiedot rajataan vähämerkityksellisistä tiedoista ja tiedot jaetaan pysyvien ja määräajan säilytettävien ryhmiin. Arvonmäärityksen yhteydessä päätetään tietojen säilytystavasta ja -muodosta.¹²⁷

125 Verkkosanakirja Arkistowiki, arvonmääritys

126 Kansallisarkiston seulontapolitiikka 2020 s. 3

127 Lybeck 2006, s. 258

Tämä määritelmä ei ole täysin toimiva. Se koskee vain yhteisöjä. Asiakirjoja syntyy myös luonnollisten henkilöiden toiminnan tuloksena. Määritelmässä todetaan, että vähämerkitykselliset tiedot erotetaan tärkeistä ja erottelu tehdään arvonmäärityksen perusteella. Tieto voi myös olla hyvinkin tärkeää, vaikkei sille nähdä arkistointiarvoa. Määritelmässä arvonmääritykseen luetaan myös tässä säilytystavasta -ja muodosta päättäminen, mikä ei kuulu arvonmääritykseen vaan muuhun seulontatoimintaan.

Seulonnalla voidaan tarkoittaa asiakirjojen ja tiedon määrän supistamiseen tähtääviä toimenpiteitä, joilla tiedot jaetaan arvonmäärityksen perusteella pysyvästi ja määräjän säilytettävien asiakirjojen ryhmiin, määritellään säilytyksen määräajat ja määrätään säilytystavat. Ennakkoseulonta tarkoittaa asiakirjatietojen säilytystavan ja -ajan määrittelyä jo asiakirjojen ja niihin liittyvien tehtävien suunnitteluvaiheessa. Taannehtiva seulonta tarkoittaa arkistoitujen aineistojen jälkikäteen tapahtuvaa seulontaa.¹²⁸ Keskeistä tiedonhallinnalle ja tietojärjestelmien suunnittelulle on tietää etukäteen mille asiakirjoille tehdään arkistointitoimenpiteitä ja mille ei. Seulontapäätös on harhaanjohtava termi, sillä se käsittelee vain osan seulonnasta, eli arkistoitavien asiakirjojen määrittelyn. Kuvaavampi termi voisi olla päätös arkistoitavista asiakirjoista tai arkistointipäätös.

Appraisal-termi, arvonmäärityksen englanninkielinen vastine, tarkoittaa toimintaa, jossa tutkitaan jotakin tai jotakuta tarkoituksessa päättää tämän ominaisuuksista, onnistumisista tai tarpeista.¹²⁹ Vain pienellä osalla kertyvistä tallenteista on pysyvää säilytysarvoa, joten säilytysaikojen määrittäminen ja tarpeettoman aineiston hävittäminen on olennaista niin tallenteiden säilytyksen ja käytön kustannusten kuin myös tietojen käytettävyyden kannalta¹³⁰.

Arvonmääritys- ja seulontapolitiikassa todetaan, että ennalta sovittujen menetelmien, tavoitteiden ja kriteerien perusteella valikoidaan, mitkä asiakirjatiedot ovat osa kansallista asiakirjallista kulttuuriperintöä.¹³¹ Seulontapolitiikka on hyvä väline avoimuuden edistämisessä ja toimii myös välineenä niille, joiden aineistot eivät ole lain piirissä. Kansallisarkisto katsoo, että arvonmäärityksen avulla rajataan ja tunnistetaan ne asiakirjatiedot, joilla on arkistollista arvoa ja niistä tulee siksi osa asiakirjallista kulttuuriperintöä. Arkistollinen arvo muodostuu niin todistus- kuin informaatioarvosta. Arvonmäärityksessä arvioidaan julkishallinnon toimijoille kertyviä asiakirjoja sekä niiden käyttöä, tehtäviä ja toimintakontekstia.¹³²

128 Verkkosanakirja Arkistowiki: seulonta

129 Verkkosanakirja Cambridge dictionary: Appraisal

130 HE 187/1993 vp, 8.3. § kohdan yksityiskohtaiset perustelut

131 Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka 2020 s. 4.

132 Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka 2020

Seulonta on arvonmäärityksen soveltamista ja toimeenpanoa. Seulontaan kuuluu asiakirjatietojen analogisen säilytysmuodon kulttuurihistoriallisen arvon arviointi. Siihen luetaan myös säilytysmuodon määrittely. Säilytysajan päätyttyä tapahtuva asiakirjatietojen hävittäminen on osa seulontaa. Kansallisarkisto näkee, että arvonmäärityksen prosessi on asiakirjatiedon elinkaaren hallinnassa jatkuvaa ja tarpeen mukaan toistettavaa. Sen yhteydessä voidaan myös arvioida uudelleen aiemmin tehtyjä arvonmäärityspäätöksiä.¹³³ Arvonmäärityksen toistaminen tai uudelleen arviointi on mahdollista muttei lähtökohtaisesti kannatettavaa. Tietysti esimerkiksi arkistoon siirrettyjen hyvin vanhojen ja käyttämättömien aineistojen karsiminen voi olla jo tilansäästösyistä järkevää.

Seulonnalla pyritään myös siihen, että arkistoidun asiakirjatiedon monipuolisen käytön mahdollistamiseen. Sen myötä syntyy yksilöllisiä ja yhteisöllisiä hyötyjä. Julkishallinnon pitkäaikais säilytyksen taloudelliset ja toiminnalliset resurssit voidaan kohdentaa niihin arkistoitaviin tai pitkään säilytettäviin aineistoihin. Asiakirjatietoja ei säilytetä pidempään kuin tarpeellista, jolloin tietojen ja säilytyksen päällekkäisyys vähenee.¹³⁴ Arkistoidun tiedon monipuolinen käyttö on arvonmäärityksen lähtökohtia, mutta siihen vaikuttavat myös arvonmäärityksen ulkopuoliset seikat, kuten tiedon muoto ja julkisuusaste. Lainsäädännön osalta seulonta jakaantuu useisiin säännöksiin, joista merkittävin on säilytysaikoja koskeva tiedonhallintalain 21 §. Seulontaa koskevat lait tulevat jakautumaan tiedonhallintaa koskevaan lakiin, jossa on kyse säilytettävien tietoaineistojen määrittelystä, sekä arkistointia koskevaan lakiin, jossa on kyse erityisesti arkistollisen arvon määrittämisestä. On huomattava, että tietoaineistojen säilytysaikojen määrittämisen vastuut kuuluu tällä hetkellä arkistonmuodostajalle.

4.1 Arvonmäärityksen kriteereistä

Arvonmääritystä tehdään Kansallisarkiston seulontapolitiikan mukaan erityisesti seuraavien kriteerien perusteella: tehtävän merkittävyys, toimintaympäristö, toimintaprosessit, tietosisältö ja käyttötarpeet. Lisäksi huomioidaan säilytysmuoto ja kustannustekijät. Viimeksi mainitut tekijät eivät ole varsinaiseen arvoon vaikuttavia tekijöitä, vaikkakin ne ovat käytännössä merkityksellisiä. Vastaavat päätöksenteon perusteet tuotaneen lain tasolle avoimuuden varmistamiseksi ja harkintavallan sitomiseksi laissa ilmaistuihin perusteisiin. On kuitenkin oltava varovainen, ettei laki ohjaa arvonmääritystä liian suppeaksi tai jäykäksi.

133 Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka 2020 s. 4.

134 Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka 2020 s. 5

Vertailuna Suomen seulptamalliin Japanissa käytössä olleet ohjeet arkistoitavan aineiston tunnistamiseksi perustuvat neljään seikkaan. Ensimmäiseksi arkistoon siirrettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät valtion viranomaisten ja vastaavien tärkeästä päätöksenteosta, organisaation toiminnasta ja politiikasta. Toiseksi siirrettäviä ovat asiakirjat, jotka tuottavat tietoa kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Kolmanneksi siirrettäviä ovat asiakirjat, joissa on tärkeää tietoa sosiaalisista ja luonnollisista elinympäristöistä, mitkä vaikuttavat kansalaisten oikeuksien käyttöön. Neljänneksi siirrettäviä ovat tärkeät tiedot, jotka kuvaavat historiaa, kulttuuria, tieteellisyttä ja tapahtumia valtiossa. Ohjeistuksen perusteella muut kuin ne asiakirjat, jotka tunnistetaan historiallisiksi yleisiksi asiakirjoiksi, siirretään valtion arkistoon, muut tuhotaan.¹³⁵

Arvonmääritys on arkistoitavan tietoaineiston muodostamista suunnitelma- tai päätösmäärityksellä. On huomattava, että aineistojen valikoinnilla on runsaasti erilaisia vaikutuksia. Arkistoinnin kautta voidaan esimerkiksi tunnistaa ja oikeuttaa yhteiskunnan oikeudettomien ja vähemmistöjen roolia yhteiskunnassa. Tämä edellyttää, että voidaan ohittaa käyttö, joka ohjaisi valitsemaan asiakirjoja vain päätöksenteosta tai valtaa pitävien toiminnan tuloksista. Näin tehden arkistot voivat tuottaa tasapainoisempaa kuvaa menneisyydestä.¹³⁶ Tälle edellytyksellä on tunnistaa asiakirjat eri tavalla ja täydentää asiakirjoja tai muuttaa niiden muotoa sekä varmistaa asiakirjat niissä yhteyksissä, missä ne puuttuvat ja osoittaa vähemmistöjen tarpeet.¹³⁷

Tietoaineiston tietosisältöä arvioidaan arvonmäärityksessä irrallaan tehtävästä. Arkistointia puoltavat esimerkiksi tiedon ainutkertaisuus, kattavuus alueellisesti, ajallisesti tai kohteensa puolesta, tietojen helppokäyttöisyys ja yhdisteltävyys.¹³⁸ Arvonmääritys ei perustu yksittäisten asiakirjojen lukemiseen ja sisällön arvioimiseen, vaan luokitteluun ja kuvaukseen siitä, mitä tietoja missäkin yhteydessä käsitellään.

Arvonmäärityksessä huomioidaan asiakirjatietojen monipuoliset ja erilaiset käyttötarpeet, joita ovat yhteiskunnan, talouden, tutkimuksen, ympäristön ja kansalaisten sivistyksen, tiedon ja itseymmärryksen tarpeet sekä tietojen uudelleenkäyttömahdollisuudet.¹³⁹ Yhteistyö on tärkeää arvonmäärityksen kohteena olevien toimijoiden kanssa. Päätökset tulisivatkin tehdä esityksestä, jolloin asiakirjansa parhaiten tunteva taho käy ne läpi ja ilmaisee näkemyksensä niiden arvosta. Ei tule kuitenkaan unohtaa tilanteita, joissa on kaikille

135 Osawa 2012, s 2

136 Jimerson 2009 s. 217, s. 232

137 Jimerson 2009, s 298

138 Arvonmääritys ja seulptapoliitikka 2020 s. 19

139 Arvonmääritys ja seulptapoliitikka 2020 s. 20

osapuolille kustannusedullisinta antaa yhteisiä päätöksiä kaikille niille, jotka käsittelevät tietyn tyyppisiä asiakirjoja. Esityksen tekijän on annettava tiedot kaikista asiakirjoistaan, joita tulisi arvioida.

Kansallisarkisto arvioi asiakirjojen arkistollista arvoa kokonaisuuksina. Asiakirjojen osana ovat lähes aina henkilötiedot. Seulontapäätöstä pidetään osoituksena myös yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta, mikä tarkoittaa, että henkilötiedot, jotka kuuluvat arkistoitaviksi päätettyihin asiakirjoihin, ovat arkistoitavia myös tietosuojasääntelyn valossa. Tietosuojaanäkökohdat tulee ottaa huomioon kaikessa henkilötietoa sisältävissä aineistoissa.

Arvonmääritys muodostuu palasista. Tietosuojaanäkökulman korostaminen arvonmäärityksessä on saanut vankkaa jalansijaa jo pitkään Pohjoismaissa. Tätä kutsutaan eettiseksi seulonnaksi, jossa päämotiivi on hävittää tiedot, joiden voidaan arvioida toimivan yksilön yksityisyyttä vastaan. Eettisestä seulonnasta on seurannut ongelmia siten, ettei menneisyydestä välitetä luotettavaa kuvaa tuleville sukupolville. Esimerkkinä on jo 1800-luvulla Ruotsissa hovioikeuden ylhäisaatelia koskevien perheskandaaliasiakirjojen hävittäminen. Kansallisarkistot ovat usein vastustaneet aineistojen liiallista hävittämistä, ja sektoriviranomaiset ovat puolestaan olleet valmiita eettiseen seulontaan.¹⁴⁰ Tavoitteena tulisi olla välttää mainitun kaltaiset eettisen seulonnan ongelmat. Vaikka Kansallisarkisto päättää osaltaan henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta ja se voi päättää arkistoinnin keinoistakin, siitä tule päättämiensä tietojen osalta rekisterinpitäjäksi. Arkistointi ei ole itsenäinen ja ainut käsittelytarkoitus, vaan se on yhteensopiva tarkoitus alkuperäisten tarkoitusten kanssa, joista kukin rekisterinpitäjä päättää. Kansallisarkistolla ei ole myöskään käytännön tasolla mitään vaikutusmahdollisuuksia menettelytoimiin, joita tiedoille tehdään tai miten niitä käsitellään. Se voi antaa ohjeita ja määräyksiä, mutta se ei voi vaikuttaa tietojen tosiasialiseen käsittelyyn.

4.2 Arkistoitu tietoaaineisto osana kulttuuriperintöä

Arkistolain tarkoituksena on ja tulee olemaan pohjimmiltaan kulttuuriperinnön turvaaminen. Kulttuuriperintöön kuuluisivat arkistoitavat aineistot, joiden arkistollinen, eli kulttuuriperinnön kannalta merkityksellinen, arvo olisi todettu arvonmäärityksessä. Arkistoaaineistot ovat siis lähtökohtaisesti kulttuuriperintöaineistoa, jota vaalitaan yhteisesti eri tahojen toimin. Kulttuuriperinnön suoja perustuu perustuslain 20 §:ään, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja

140 Orrman 2012, s. 27

kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Faron sopimuksen toisen artiklan¹⁴¹ mukaan kulttuuriperintö tarkoittaa menneisyydestä perittyjä voimavaroja niiden omistajasta riippumatta, jotka ihmisten mielestä kuvastavat heidän jatkuvasti muuttuvia arvojaan, uskomuksiaan, tietojaan ja perinteitään. Kulttuuriperintö on yhteistä, se kuuluu kaikille.

Määritelmä suuntautuu menneisyyteen, vaikka voidaan toki ajatella kulttuuriperinnön syntyvän jatkuvasti, jolloin menneisyyden käsite ei ole ajallisesti pitkä. Voimavarat, *resources*-sanan käännöksenä, tuo esiin kulttuuriperinnön käsitteen laajuutta. ”Ihmisten mielestä” on pohja asiakirjallisen kulttuuriperinnön arvonmääritykselle ja seulonnalle. Ilmaisulla viitattaneen yleiseen etuun, yleiseen mielipiteeseen voimavarojen merkityksestä ja siten kuulumisesta kulttuuriperintöön.

Unescon ohjeen¹⁴² mukaan asiakirjallinen kulttuuriperintö on laaja käsite. Se ei rajoitu alustaan tai asiakirjan muotoon, eikä siihen, onko kyse yksityisen vai julkisen tahon hallussa. Asiakirjakokoelma on yksilöllisesti valittu. Kulttuuriperintöön kuuluu laajassa mielessä YK:n määrittelyn mukaisesti esimerkiksi merkittävät maisemat, kielet, riitit tai dokumentoitu ja digitaalinen perintö¹⁴³.

Outi Hupaniittu korostaa asiakirjan todistusvoimaisuutta käyttötarkoituksen muuttumisen jälkeen. Asiakirja on edelleen tunnistettavissa ja tulkittavissa historiallisiksi lähteeksi muututtuaan. Se kuvastaa kirjatun tiedon lisäksi menneitä tapahtumia ja niiden kulkua. Asiakirjojen rooli kulttuuriperintönä tulee näkyväksi käyttötarkoituksen muuttuessa, tällöin kyse ei enää ole vain asiakirjallisesta kulttuurista vaan kulttuuriperinnöstä. Arkistojen aineistot toimivat dokumentteina historiallisista kehityskuluista, yhteyksistä ja tilanteista. Ne voivat kuvata koko oikeusistunnon kulun yhden oikeuden päätöksen ohella tai niiden avulla voidaan saada tietoa yhden ihmisen elämästä, kokonaisen sodan kulusta, tietyistä ihmisryhmästä tai kulttuurisesta ilmiöstä.¹⁴⁴

Käyttötarkoituksen muutoksen merkitys olisi ratkaisevaa kulttuuriperintöarvolle. Se vastaa tietosuojalainsäädännön arkistointikäsitystä, jonka mukaan arkistointi olisi säilytysajan päättymisen eli alkuperäisten käyttötarkoitusten jälkeen tapahtuvaa toimintaa. Yksittäiset asiakirjat voivat olla osa kulttuuriperintöä, mutta koko perintö muodostuu laajasta aineettomasta ja aineellisesta aineistosta. Asiakirjojen kokonaisuus kasvaa merkitykseltään suurempaan arvoon kuin yksittäiset asiakirjat, joten, kun kokonaisuus

141 Faron sopimus, artikla 2

142 Unesco Memory of the world: General Guidelines to safeguard documentary heritage 1995, kohta 2.4.

143 United nations year for cultural heritage 2002, Information kit

144 Hupaniittu 2021, s 27

pidetään alkuperäisessä, todistusvoimaisessa muodossaan eli proveniensi eheänä, kulttuuriperintöarvo kasvaa.¹⁴⁵ Kulttuuriperintöarvon säilyttäminen edellyttää, että arkistointi toteutetaan yhdenmukaisesti ja turvallisesti kokonaisuutena. Arkistoitavat tietoa-aineistot ovat osa kulttuuriperintöä jo niiden syntymisestä alkaen, mutta ne tulevat näkyväksi osaksi kulttuuriperintöaineistoa niiden tultua arkistoiduksi tai siirrettyä arkistorganisaation haltuun.

4.3 Tiedon arvo

Tiedon arvolle on erilaisia määrittäjiä ja kriteereitä. Tomi Voutilainen ja Kimmo Huttunen ovat arvioineet tiedon erilaisia arvotekijöitä tutkimuksessaan Tiedonhallinnan pirstoutuminen ja lainsäädäntö 2015. Sen mukaan primäärin tarkoituksen lisäksi tiedolla on sekundäärisiä, etenkin historiallisia arvoja. Tiedolla voi olla taloudellista arvoa varsinkin tiettyinä ajankohtana, joka perustuu tiedon markkina-arvoon. Myös julkisissa tietovarannoissa olevalla tiedolla voi olla taloudellista arvoa erityisesti jatkojalostettuna erilaisiin taloudellisiin käyttötarkoituksiin. Tiedon taloudellisella arvolla on myös sidoksensa tiedon käyttöarvoon, joka voi riippua tiedon käyttäjästä tai käyttötilanteesta.¹⁴⁶

Tiedon arvo on lähes aina subjektiivista, sillä samalla tiedolla voi olla toiselle henkilölle täysin erilainen arvo kuin toiselle. Huttusen ja Voutilaisen mukaan tiedon tutkimuksellinen tai historiallinen arvo määräytyy tiedon syntytavasta ja tiedon tuottajasta riippuen. Arvo voi syntyä pitkän ajan kuluessa esimerkiksi tietovarantojen kasvaessa, tai tietokokonaisuudella voi olla kulttuurihistoriallinen arvo. Historiallista arvoa arvioidaan historiallisen tutkimuksen tietotarpeiden kautta.¹⁴⁷

Artikkelin mukaan arvonmäärittämisessä katsotaan olevan merkityksellistä huolehtia todistusvoimaisuudesta ja luotettavuudesta myöhemmässä käytössä. Se ei ole arvonmäärittämissä tehtävä, vaan arvonmäärittäminen erottaa asiakirjat, joiden perusteella tiedetään, mitä asiakirjat tulee säilyttää luotettavina pitkälle tulevaisuuteen. Tutkimuksellisen tai historiallisen arvon muotoutumisessa Voutilainen ja Huttunen korostavat tietojen syntytapaa ja tiedon tuottajaa ja huomioivat, että arvo voi syntyä pitkällä aikavälillä.¹⁴⁸ Tämä tuo esiin myös sen, että tiedonhallinnan tulee olla elinkaaren vaiheet kattavaa ja arkistointi ottaa huomioon jo tiedon syntyvaiheilla.

145 Hupaniittu 2021, s 28

146 Voutilainen – Huttunen 2015, s 71

147 Voutilainen – Huttunen 2015 s. 71–72

148 Voutilainen – Huttunen 2015 s. 72

Asiakirjahallinnon näkökulmasta tietoaineiston säilytysarvo määritellään viranomaisen oman toiminnan, oikeusturvan sekä kulttuurin ja tutkimuksen näkökulmista. Tiedolla voi olla oikeusturvaan liittyvää arvoa, johon liittyy asiakirjallisen tiedon todistusvoimaisuus. Oikeusturvaan liittyy muun muassa päätösten lainvoimaisuus ja pysyvyys, joka voidaan todentaa asiakirjoista. Niin kauan kuin asiakirjoissa ja tietovarannoissa olevilla tiedoilla on merkitystä yksilön tai yhteisön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien tai oikeusturvan kannalta, niiden säilyttämiselle on perusteensa.¹⁴⁹ Samat tekijät on kirjattu tiedonhallintalain 21 §:ään.

Oikeusturvaan liittyvät syyt on perinteisesti liitetty myös arkistoitaviin aineistoihin, kuten arkistolain 7 § 2 momentissa todetaan. Oikeusturvaan liittyvät tarkoitukset, jos niitä ei rajoiteta vanhentumisaikoihin, ovat kuitenkin toisinaan hyvinkin pitkäaikaisia, molempiin arkistoinnin kuin säilytyksen vaiheisiin liittyviä. Arkistoitu asiakirja voi olla merkityksellinen vuosikymmenien tai satojenkin vuosien päästä oikeusturvaan liittyvän asian ratkaisemiseksi.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi¹⁵⁰ tiedonhallintalaiksi esitettyjen perustelujen mukaan arkistoitavia olisivat olleet asiakirjat, joissa kuvataan keskeisesti yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista ja ketkä ovat käyttäneet kunkin tehtävän hoitamisessa toimivaltaa. Yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista koskevia tietoaineistoja olisivat olleet ainakin viranomaisten toimintakertomukset ja tilinpäätökset. Viranomaisten toiminnan suunnittelua koskevana aineistoina arkistoitavia olisivat olleet varsinaiset säädökset ja määräykset, hallituksen esitykset sekä muiden säädösten ja määräysten valmisteluasiakirjat, toimintaan ja talouteen liittyvät suunnitteluasiakirjat sekä strategia-asiakirjat. Johtamista ja päätöksentekoa kuvaavia keskeisiä viranomaisen asiakirjoja olisivat olleet hallintosäännöt ja niihin tehdyt muutokset perusteluineen, eri johtoelimien pöytäkirjat ja muut päätöksiä kuvaavat asiakirjat sekä työjärjestykset. Arkistointiarvoa olisi myös päätöksenteon toimeenpanoa kuvaavilla asiakirjoilla, kuten tilastoilla, erilaisilla seurantatutkimuksilla ja arviointikertomuksilla, joista voidaan todentaa päätöksen vaikutukset esimerkiksi yhteiskunnan toimintaan.

Arviointitarvetta olisi määritelty olennaisuusperusteella. Tietoaineistoja olisi voitu arkistoida, jos ne olennaisella tavalla olisivat kuvanneet Suomen valtiollista, historiallista, yhteiskunnallista, väestöllistä, taloudellista ja sivistyksellistä kehitystä. Arkistoitavia olisivat

149 Voutilainen – Huttunen 2015 s 71–72

150 HE 284/2018 luonnos kesältä 2018, jolloin arkistointia koskevat säännökset esitettiin osaksi lakia. Lausuntokierroksen jälkeen tiedonhallintalaista jätettiin pois arkistointia koskeva luku.

siten olleet erityisesti yhteiskunnallisesti olennaisia tapahtumia tai kehitystä kuvaavat viranomaisen asiakirjat tai sille tuotetut asiakirjat. Arkistoitavia ovat myös olennaisilta osin luonnon- ja kulttuuriympäristöä sekä niiden muutoksia koskevat tietoaaineistot.¹⁵¹

Ehdotus kohtasi runsaasti kritiikkiä, ei vähiten Kansallisarkiston toimesta. Lainvalmistelijoiden pyrkimyksenä oli epäilemättä avata asianmukaisin tavoittein niitä tekijöitä, joiden perusteella arkistoitavuutta tulisi arvioida, mutta ehdotuksesta peilautui kuva kovin yksipuolisesta asiakirjojen arvostuksesta. Toimintakertomukset, pöytäkirjat, tilastot ja ylätason päätöisasiakirjat eivät ole tulevaisuuden historian tai muun tutkimuksen kannalta aina niitä mielenkiintoisimpia asiakirjoja. Historia ja ajan arvot saattavat avautua paljon kattavammin ja luotettavammin yksittäisten päätösten, kirjeiden tai muistioiden kautta. Jälkipolville jäävä historiankuva supistuu merkittävästi, mikäli arkistoitavaa aineistoa karsitaan liiallisesti.

4.4 Yleinen etu

Arkistoitavan tiedon arvon määrittely Kansallisarkiston seulontapolitiikan mukaan ilmentää yleistä etua ja seulontapäätökset ovat osoituksia asiakirjojen arkistointiarvosta. Kyse on myös henkilötietojen yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta, sen toteamisesta. Kansallisarkiston kriteereissä ei ole havaittavissa tekijöitä, jotka olisivat yleistä etua vastaan, vaikka arvonmäärityksen tekeminen ei voi koskaan olla täysin objektiivista eikä tulevaisuuden tietotarpeita voida koskaan täysin varmasti tietää. Perinteisesti arvonmääritys on nähty niin vaativaksi tehtäväksi, että tehtävään on lailla säädetty erillinen asiantuntijataho.

Arkistoinnilla voidaan katsoa olevan yleinen pyrkimys palvella yleistä hyvää. Yksilön ja yhteiskunnan vallitsevat arvot vaikuttavat aina siihen mitä pidetään yleisen edun mukaisena tai tärkeänä. Yleinen etu vaihtelee aikojen ja arvojen saatossa, eikä ole selvää onko yhteinen etu yhteisöä tarkoittava, tai kaikkia tarkoittava tai tiettyjen yksilöiden etua tarkoittava.

Yleinen etu on yhteiskunnan etu, jolle yksilöt ovat alisteisia. Yleinen etu voidaan saavuttaa vain sivuuttamalla yksilön vapaus ja yksilöllinen päätäntävalta.¹⁵² Yleinen etu on Suomen lainsäädännössä käytetty käsite, etenkin maankäyttöoikeuden alalla. Termiä käytetään, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoittamista, kuten lunastusta. Yleisen edun käsite liittyy

151 HE 284/2018, luonnos 2018 luku 6 perustelut

152 Wiktionary verkkosanakirja: yleinen etu

myös julkisen vallan rooliin ja merkitykseen. Maankäyttö- ja rakennuslalla maata tulisi käyttää ensisijaisesti yhteiskuntakokonaisuuden edun mukaisesti. Yksityisen edun tulisi väistyä yksityisen edun tieltä *Salus populi surema lex* -periaatteen mukaan.¹⁵³

Yleinen etu, englanniksi common good ja julkinen etu public interest, eivät ole toisiaan vastaavia käsitteitä. On huomattava, että tietosuoja-asetuksessa yleinen etu ja sen mukainen arkistointitarkoitus on käännetty termistä public interest. Se olisi voitu kääntää siis myös julkiseksi eduksi. Yleinen etu käsitetään jakamattomaksi ja kaikkia hyödyttäväksi, yhteiseksi eduksi. Julkinen etu taas mielletään usein yksittäisten etujen summaksi.¹⁵⁴ Tällaisen yleisen edun käsitteen ongelmaksi muodostuu yhteisön määrittely. Yhteisöä ei voida aina pitää muuna kuin yksilöidensä summana.¹⁵⁵ Yleisen edun käsitteellä on poliittisen liberalismmin hengessä viitattu vain yksilöiden etujen summaan ja käytetty usein julkisen edun käsitettä.¹⁵⁶

Kollektiivi- ja sääntelylähtöinen yleinen etu tarkoittaa, että käsitykset yleisestä edusta nojaavat julkisiin auktoriteetteihin edun määrittelyssä ja yhteisen hyvän ajatukseen. Kollektiivilähtöisen ja sääntelyvapaan yleisen edun muotoutumisessa ajatuksena on, että yleinen etu muodostuu kollektiivissa ilman ulkoista ohjailua.¹⁵⁷

Yleisen edun eri käsitykset eroavat suhteessaan sääntelyyn siten, että osallistuvatko kansalaiset tai muut tahot yleisen edun muodostamiseen, vai onko tehtävä osoitettu viranomaisen tehtäväksi. Sääntelyvapaat yleisen edun käsitykset edellyttävät, että yleisen edun määrittelyyn osallistutaan laajasti. Tämä voidaan ymmärtää joko yksityisten etujen yhteen lukemisenä tai yhteisenä etuna, joka muodostuu julkisen keskustelun kautta. Sääntelylähtöisten käsitysten pohjana on näkemys, jonka mukaan yleisen edun mukaista on antaa määrittely julkisille auktoriteeteille. Sääntelyvapaat yleisen edun käsitykset nojaavat käänteisesti siihen, että on yleisen edun mukaista olla jättämättä määrittelyä vain yhdelle taholle.¹⁵⁸

153 Pekka Virtanen 1999 s 60

154 Puustinen, Mäntysalo,, Jarenko 2017 kohta Yleisen edun monitahoinen käsitehistoria

155 Puustinen, Mäntysalo,, Jarenko 2017 kohta Yleisen edun monitahoinen käsitehistoria

156 Puustinen, Mäntysalo,, Jarenko 2017 kohta Yleisen edun monitahoinen käsitehistoria

157 Puustinen, Mäntysalo,, Jarenko 2017 kohta Yleisen edun neljä tyyppiä

158 Puustinen, Mäntysalo, Jarenko 2017, kohta Yleisen edun neljä tyyppiä

Arkistointitarkoituksen määrittelyssä Kansallisarkiston seulontatoiminta on sääntelylähtöistä. Kansallisarkisto määrittää asiakirjojen arkistointitarkoituksen lakiin nojautuen. Tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjät tekevät saman arvion. Arviointi on kuitenkin jätetty pitkälti sääntelystä vapaaksi. On epäselvää, mikä on kunkin rekisterinpitäjän kyky arvioida yleisen edun mukaisuutta. Kansallisarkiston käyttämät määrittelykriteerit eivät ole vielä laissa, mutta ne on ilmaistu julkisesti. Määrittelyä tehdään yksilön tai yhteisön mukaisten arvojen ja käsitysten pohjalta. Yksityisten aineistojen ja rekisterinpitäjien tekemä arviointi on sääntelyvapaata, eli yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen määrittely on jakaantunut säänneltyyn ja ei-säänneltyyn, vaikka kyse on samasta asiasta.

Vertailun vuoksi myöskään Englannissa yleistä etua ei ole määritelty lainsäädännössä, sillä se voi muuttua ajassa ja olosuhteiden muuttuessa. Arkistoviranomaisen ohjeessa tuodaan esiin tekijöitä ja kysymyksiä, jotka vaikuttavat siihen onko arkistointi yleisen edun mukaista. Lista ei ole tyhjentävä, ja se voi vaihdella olosuhteista riippuen.¹⁵⁹ Esimerkiksi laittomasti kerätyillä tai laittomaan toimintaan liittyvillä asiakirjoilla voi olla historiallista todistuksellista arvoa, mutta sellaista tietoa on vaikea pitää yleisen edun mukaisena tietona.¹⁶⁰

Tiedon pitkäaikaisen säilyttämistarpeen arviointi on myös intressivertailua yleisen edun ja yksityisten intressien välillä. Intressivertailu -terminä esiintyy esimerkiksi vesilaissa, jossa se liitetään vesilain mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiin.¹⁶¹ Lupa vesitaloushankkeelle voidaan myöntää, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna menetyksiin, jotka siitä aiheutuvat yleisille tai yksityisille eduille. Hankkeen hyötyjä ja haittoja arvioidaan intressivertailussa suhteessa toisiinsa. Hyötyjen ylittäessä merkittävästi haitat, on lupa myönnettävissä. Matemaattisessa mielessä merkittävyyden kriteerinä on pidetty sitä, että hyödyt ovat noin kolmanneksen haittoja suuremmat. Intressivertailuharkintaan sisältyy usein kuitenkin vaikeasti rahassa mitattavia, yleiseen etuun lukeutuvia intressejä, jolloin hyödyn ja haitan välisen erotuksen suuruuden matemaattinen laskenta ei ole mahdollista.¹⁶²

159 Englannin arkistoviranomaisen ohjeistus henkilötietojen arkistointiin Guide 2018, kohta 55. Jatkossa Guide

160 Guide 2018, kohta 54

161 Vesilaki 587/2011

162 Verkkosijainti Tieteen termipankki: intressivertailu

Arkistollisen arvon määrittämisessä lähestymistapa vesilakiin verrattuna on toinen, mutta siinäkin tulee, etenkin henkilötietojen osalta, tehdä samankaltaista vertailua. Arviointi kohdistuu siihen, mitä arkistointi tuottaa verrattuna niihin riskeihin ja muihin vaikutuksiin, joita yksilöille arkistoinnista aiheutuu. Myös kustannusvaikutukset voidaan ottaa huomioon, kuten Kansallisarkiston seulontapolitiikassa tuodaan esiin.

Analogiaa arvonnäilyksessä voidaan hakea myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdasta, joka sisältää oikeutetun edun käyttämisen lain mukaisena käsittelyperusteena. Peruste edellyttää intressivertailua ja oikeutetun edun osoittamista. Säännöksen mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut.¹⁶³ Asetuksen johdanto-osasta on löydettävissä niukasti ohjeita säännöksen soveltamiseen. Suomi oli ainoa jäsenmaa, jossa oikeutettuun etuun liittyvän arvioinnin teki ennen tietosuojauudistusta rekisterinpitäjien sijaan viranomainen, eli tietosuojalautakunta.¹⁶⁴ Oikeutettu etu ei ole yleiseen etuun verrattava, vaan rekisterinpitäjän oikeuksiin liittyvä arviointikohde.

Oikeutetun edun arviointi tehdään tasapainotestillä. Oikeutetun edun käsittelyperusteen soveltamisen vaatimuksena on, että rekisteröidyn suojaa edellyttävät edut tai perusoikeudet eivät syrjäytä rekisterinpitäjän oikeutettua etua käsitellä henkilötietoja. Loppu-tulos määrittää, onko käsittely lainmukaista.¹⁶⁵

Puntaroinnissa huomioitavaa on, että henkilötietojen käsittely voi ensinnäkin vaarantaa rekisteröidyn henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden toteutumisen. Esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksia vaarantavan käsittelyn yhteydessä rekisteröity ei voi tehokkaasti käyttää oikeuttaan tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Rekisteröidyn kontrollioikeuksien vaarantuminen tai tehoton toteutuminen voi johtaa rekisterinpitäjän oikeutetun edun syrjäytymiseen.¹⁶⁶

Arkistointi on erityinen käsittelytilanne, sillä se ja poikkeusmahdollisuudet rekisteröidyn oikeuksista, on tunnustettu laissa ja asetuksessa, mutta myös siinä on kyse rekisteröidyn kontrollioikeuksiin puuttumisesta. Rekisteröity ei useimmiten voi määrätä siitä, päätyykö tieto arkistoon vai ei. Arkistolain mukaisessa järjestyksessä arkistoitavat tiedot ovat kuitenkin laissa säädettyjen menettelyjen alaisia. Esimerkiksi arkistoinnin turvallinen

163 Tietosuojavaltuutettu, oikeutettu etu Verkkosivu

164 Lehtinen, 2017, tiivistelmä

165 Lehtinen, 2017 s 36

166 Lehtinen 2017, s 40

järjestäminen, asianmukainen seulonta ja arvonmääritys suojaavat rekisteröityä, toisin kuin jos kyse on lain ulkopuolella olevasta arkistoinnista, mitä eivät koske välttämättä tietosuojaa-asetusta tarkempi sääntely tai määräykset arkistoinnin toteuttamistavasta.

Tomi Voutilainen katsoo, että viranomaisen voi perustella rekisteröidyn oikeuksien käytön epäämistä arkistointiperusteella ainoastaan, jos se voi näyttää asiakirjojen olevan ennalta määritetyn mukaisesti arkistoituja eikä niitä käsitellä enää alkuperäisiin käyttötarkoituksiin.¹⁶⁷ Tämä tulkinta aiheuttaa kysymyksen siitä, mitä tarkoittaa arkistoitu ja mitä tarkoittaa arkistointitarkoitus. Arkistoitavia ovat asiakirjat, jotka on arkistoitaviksi katsottu, eli niille on määrätty arkistointitarkoitus. Alkuperäisten käyttötarkoitusten päättyminen tarkoittaa säilytysajan päättymistä. Tiedon katsominen arkistoiduksi tässä mielessä ei edellyttäisi, että tieto olisi siirretty arkistoon tai sille olisi tehty tiettyjä toimenpiteitä.

Käsittelyn vaikutusten arvioinnissa on muistettava, että intressipunninnan tarkoituksena on varmistaa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen tietojen käsittelyssä. Negatiiviset vaikutukset rekisteröidyn oikeuksiin eivät kuitenkaan aina syrjäytä rekisterinpitäjän intressejä. Oikeutetun edun osalta tulee pohtia esimerkiksi sitä, onko käsittely tarpeen rekisterinpitäjän perusoikeuden toteuttamiseksi. Tärkeät ja pakottavat edut voivat tarpeellisia suojaotoimia soveltaen ja tietyissä olosuhteissa oikeuttaa henkilötietojen käsittelyä, vaikka käsittelyllä on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityjen etuihin ja perusoikeuksiin.¹⁶⁸

Arkistoinnin osalta voi ajatella, että lainsäätäjä on tehnyt siihen liittyvän yleisen edun puntaroinnin valmiiksi. Arkistointi ei ole aina rekisteröidyn oikeuksiin tai määräysvaltaan puuttumista negatiivisessa mielessä, vaan nimenomaan yleisen edun perusteella, jolloin myös hyödyt voivat koitua yksilölle. Arkistointiin liittyy kuitenkin vähintään mahdollinen oikeuksien tai vaikutusvallan menetys, koska arkistointitarkoitus on peruste poiketa rekisteröidyn oikeuksista. Oikeutetun edun puntaroinnista voi ottaa arkistolliseen arvonmääritykseen oppia siinä, että rekisteröidyille aiheutuvia riskejä ja vaikutuksia arvioidaan eri näkökulmista. Yleinen etu on perustelu sille, että yksilö ei voi esimerkiksi itse päättää itseään koskevasta arkistoitavista asiakirjoista.

Arkistoinnista koitua yleinen etu riippuu hyvin paljon myös toimintatavoista. Ei järjestämättömällä asiakirjanipulla tai laajoilla aineistoilla, joita ei ole kuvailtu, ole juurikaan arvoa käytön kannalta. Sisältö on arvokas, mutta aineiston käyttöarvo on vähäinen. Tämän vuoksi arkistointia tulee ohjata sen laadun vuoksi.

167 Voutilainen 2019, s 352

168 WP29 Overview of results of public consultation on Opinion on legitimate interests of the data controller (Opinion 06/2014) s 37

4.5 Tietosuoja-arviointi

Henkilötietoja sisältävien aineistojen arkistointiarvoa arvioitaessa tulisi keskittyä siihen, kuinka pitkään ja vahvasti niiden osalta on kyse yleisestä edusta. Se tarkoittaa punnintaa siitä, miten tutkijat ja yhteiskunta hyötyvät arkistoinnista. Kaikkien seulontapäätösten tulisi olla dokumentoituja ja aineiston keräämiskäytännöt julkaistuja. Julkaiseminen ja dokumentaatio auttavat osoittamaan, että pysyvää säilyttämistä on arvioitu, ja arviointi on tehty asianmukaisella prosessilla.¹⁶⁹

On epäilemättä olemassa syy, miksi tietosuoja-asetuksessa on käytetty sanaa arkistointitarkoitus sen sijaan, että olisi käytetty vain sanaa arkistointi. Arkistointia ei voi kokonaisuudessaan hoitaa jälkikäteisesti, vaan sitä, tai sen edellytyksiä, tulee hoitaa koko asiakirjan elinkaaren ajan. Kaikkia asiakirjoja, joille on tunnustettu arkistollinen arvo, on käsiteltävä arkistointitarkoituksessa jo niiden elinkaaren alusta. Tarkoitus on filosofiassa katsottu olevan toiminnan tai ilmiön toivottu tai kausaalisesti ilmenevä lopputulos.¹⁷⁰ Tarkoitus on sanakirjan perusteella oletettu tulema siitä, mikä on tarkoitettu tai mikä ohjaa suunniteltuja tehtäviä tai keinoja. Tietosuoja-asetuksen mukaan tiedot tulee kerätä tiettyä nimenomaista ja lainmukaista tarkoitusta varten, eikä käsitellä tavalla mikä olisi yhteensopimaton näiden tarkoitusten kanssa. Tarkoitusten ja keinojen selvittäminen ja määrittäminen tarkoittaa käytännössä päättämistä miksi ja miten tietoa käsitellään.¹⁷¹ Tietoja käsitellään yleensä ensisijaisen, alkuperäisen tarkoituksen perusteella tietojen elinkaaren alkupäässä, tällöin tiedolla on myös olemassa tarkoitus arkistoida.

Rekisteröidyn oikeuksien käytöstä poikkeamiseen arkistointitarkoituksessa liittyy näkemyksiä, joiden mukaan poikkeuksia voidaan soveltaa vain arkistoituun, arkistoon siirrettyyn tai arkistovaiheessa olevaan tietoon. Arkistointitarkoitusta koskevalla rekisteröityjen oikeuksista poikkeamisen mahdollisuudella on haluttu suojella arkistoinnin tavoitetta ja asiakirjojen muuttumattomuutta. Jos arkistoitava tieto muuttuisi esimerkiksi tietojen poistamisen oikeuden käyttämisen takia säilytysvaiheessa, voisi tieto muuttua arkistoinnin tarkoituksen kannalta oleellisesti, eikä tiedolla enää välttämättä olisikaan yleisen edun mukaista arkistointiarvoa.

169 Guide 2018, s. 27

170 Verkkosanakirja Wikipedia: Tarkoitus

171 European Data Protection Board Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR s. 12

Pysyvän säilytyksen kannalta arvoa omaavien asiakirjojen arkistointi yleisessä julkisessa tarkoituksessa hyödyttää hallinnon tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja oikeudellista vastuunkantoa.¹⁷² Arkistoinnin keskeisiä päämääriä esimerkiksi hallinnon tehokkuus ei kylläkään ole. Säilytysaikojen määrittelyssä on otettava huomioon tietosuoja-asetuksesta lähtevät vaatimukset käsittelytarpeen määrittelystä ja minimoinnista.¹⁷³ Tiedonhallintalain 21§:n mukainen tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa tietojen säilyttämisen rajoittamisvaatimusta.¹⁷⁴

Arkistot tallentavat päätöksiä, muistitietoa ja toimenpiteitä kuvaavaa tietoa. Arkistoaaineistot ovat korvaamatonta ja ainutlaatuista perintöä sukupolvelta toiselle. Arkistojä hoidetaan niiden syntyhetkestä alkaen, jotta arkiston tarkoitus ja arvo säilyvät. Arkistot ovat tiedon lähteenä todistusvoimaisia, joka tukee hallintotoimien läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.¹⁷⁵ Arkistotietojen saatavuus on suuri tekijä siinä, katsotaanko arkistointi tehdyksi yleisen edun mukaisesti.¹⁷⁶ Arkistoitavan tiedon määrittelyssä voidaan arvioida myös sitä, toimiiko käsittelevä taho läpinäkyvästi henkilötietojen arkistoinnin luonteen ja tapojen suhteen, kuinka toimija käsittelee tietoja ja miten rekisteröidyt voivat ottaa siihen yhteyttä.¹⁷⁷ Standardien mukainen toiminta voi osaltaan osoittaa, että arkistotoiminnassa noudatetaan asianmukaisia suojatoimia tai suojataan muutoin tietoa asianmukaisesti.¹⁷⁸ Arkistoinnin tapa on siis arvonmäärittelyssä huomioitava tekijä. Viranomaisten kohdalla arkistointia sitovat laissa ja määräyksissä annetut velvoitteet.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on lähtökohtaisesti pysyvä. Kansallisarkisto katsoo seulptapolitiikassaan, että esitetyt menetelmät, tavoitteet ja kriteerit ovat sovellettavissa henkilötietojen yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen osoittamiseen ja arvioimiseen. Henkilötietojen arvonmäärittelyssä arvioidaan pitkällä aikavälillä tutkimustarpeita ja kulttuuriperintöarvoja suhteessa yksityisyyden suojaan. Arkistoitavien asiakirjojen tulisi antaa totuudenmukainen sekä riittävän kattava ja edustava kuva siltä ajalta, johon ne liittyvät.¹⁷⁹

172 Guide 2018, kohta 50

173 Voutilainen 2019, s 349

174 Voutilainen 2019, s 349

175 Arkistojen yleismaailmallinen julistus

176 Guide 2018 kohta 54

177 Guide 2018 kohta 55

178 Guide 2018 kohta 55

179 Seulptapolitiikka, Kansallisarkisto 2020. Osio 2.4.

Henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksissa edellyttää erilaisia toimenpiteitä, suoja-toimien toteuttamista sekä minimoinnin ja pseudonymisoinnin arviointia.¹⁸⁰ On arvioitava, ovatko arkistointitarkoitukset mahdollista saavuttaa esimerkiksi pseudonymisoiduilla tiedoilla. Jos on, niin pseudonymisointi on toteutettava. Arkistoinnissa tapa toteut-taa tietojen minimointia on erilainen verrattuna tutkimus- ja tilastotarkoituksiin. Mini-mointi tapahtuu erityisesti valikoimalla arkistoon vain asiakirjoja, jotka ovat tarpeellisia suhteessa niiden lakisääteiseen arkistoinnin tehtävään. Kansallisarkisto ei edellytä tieto-jen poistamista tai pseudonymisointia tietoja vastaanottaessaan, vaan tuo esiin kyseisen mahdollisuuden tietoja arkistosta luovutettaessa.¹⁸¹ Arkistoissa on selkeästi eri linjauksia minimoinnin suhteen. Tietoarkistossa lähtökohtana on tunnistetietojen poistaminen.¹⁸² Mikään arkisto ei voi kategorisesti kieltäytyä toteuttamasta minimointia, jonka keino pseudonymisointi on.

Tietosuojalain perustelujen mukaan tutkimusaineiston arkistointi edellyttäisi, ettei aineisto ole aktiivisessa käytössä. Arkistoidusta tutkimusaineistosta voitaisiin myöhemmin esimer-kiksi varmistaa ja tarkistaa tutkimusta koskevia perusteita ja muita seikkoja.¹⁸³ Yleishyödyllisen arkistointitarkoituksen tuntomeriksi hallituksen esityksessä luetaan esimerkiksi se, onko rekisterinpitäjän sääntömääräinen tai lakisääteinen tehtävä tutkimus- tai kulttuuri-perintöaineistojen tallentaminen ja saattaminen saataville ja perustuuko arkistotoiminta suunnitelmaan, joka on julkisesti saatavilla. Säännöksen perusteella voidaan käsitellä myös tutkimus- ja kulttuuriperintöaineistojen kuvailutietoihin sisältyviä erityisiä henkilötieto-ja.¹⁸⁴ Esityksessä arkistointitarkoitus kytketään rekisterinpitäjän toimintaan arkistona, mikä on toissijaista, koska tarkoitus ei liity toimijaan, vaan asiakirjoihin ja henkilötietoihin. Myös arkistot, joilla on suunnitelma tai lakisääteinen tehtävä arkistoida, voivat käsitellä aineis-toja myös muissa tarkoituksissa. Keskeistä onkin, ettei arkistoihin vietäisi muuta kuin yleis-hyödyllistä tai yleisen edun mukaista aineistoa.

Tietosuojalain 4.1. §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja sisältävien kulttuuriperintöaineis-tojen, tutkimusaineistojen ja näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on sallittua, kun se on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Henkilötieto-jen käsittelyn tarpeellisuusvaatimus täyttyy arkistointiarvon toteamisella. Arvonmääri-tys on keskeinen osa arkisto-organisaatioiden ammatillista erityisasiantuntemusta, ja ne voivat päättää, täyttyykö tarpeellisuusvaatimus. Oikeasuhtaisuuskriteeri tarkoittaa, että

180 Tietosuojaj-asetus 89 artikla

181 Kansallisarkiston verkkosivut, tietosuojaj

182 Tietoarkisto, ohjeita aineiston arkistojajalle, kohta Poista henkilötiedot verkkosivu

183 HE 9/2018 vp, s 91

184 HE 9/2018 vp, s 91

aineistojen tutkimuksellista merkitystä ja kulttuuriperintöön liittyvää arvoa punnitaan suhteessa rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisteröidylle käsittelystä mahdollisesti aiheutuviin riskeihin. Arkistojen on arvioitava, onko tietojen käsittely tarpeen ja oikeasuhtaista suhteessa arkistojen yleisen edun mukaiseen tehtävään. Arviointi voi tapahtua eri vaiheissa esimerkiksi, kun arkistot ottavat vastaan henkilötietoja sisältäviä aineistoja, luovuttavat aineistoja tutkijoiden käytettäväksi tai asettavat niitä tietoverkon kautta saataville.¹⁸⁵

Arvioidessaan arkistointiaineistojen arvoa, tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta Kansallisarkiston olisi saatava myös tarvittavat tiedot siitä, millaisia henkilötietoja aineisto sisältää. Muutoin arviointi on puutteellista. Asia liittyy myös rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuuteen ja dokumentoinnin toteuttamiseen, sillä seulontapäätös toimii tarkoituksen osoittajana.

Yksityisten aineistojen arvonmääritys tapahtuu usein jälkikäteisesti siinä yhteydessä, kun luovutusta tai talletusta arkistolle ollaan valmistelemassa. KAM-tietosuojasuosituksessa katsotaan, että arkisto-organisaatiolla on oikeus päättää tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisestä.¹⁸⁶ Asiaan liittyy myös alkuperäisen rekisterinpitäjän oikeus määritellä käsittelyn tarkoitus. Muilla arkistoilla kuin Kansallisarkistolla ei ole lakisääteistä oikeutta päättää arkistointitarkoituksesta. Jos yksityisten aineistojen henkilötietoja arvioidaan etukäteen arkistointitarkoituksen osalta, päätöksen tekee rekisterinpitäjä. Arkisto voi toki antaa asiantuntijapanostaan tähän tehtävään.

Uuteen arkistointia koskevaan lakiin on syytä nostaa esiin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä korostaen arvonmäärityksen pohjana olevat tekijät. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi.¹⁸⁷ Päätöstä ei voi perustaa asiaankuulumattomiin syihin tai asettaa asiaan liittymättömiä ehtoja.¹⁸⁸

185 KAM 2019, s. 8

186 KAM 2019, s. 8

187 Mäenpää, 2017 s. 155.

188 KHO 2011:112

5 Arkiston roolit, tehtävät ja merkitykset

Sanalla arkisto on kolme yleistä merkitystä. Se voi tarkoittaa joko arkistohuonetta, -tilaa tai -järjestelmää, toiseksi organisaatiota tai laitosta, joka säilyttää arkistoja eli arkistoituja tietoaineistoja taikka kolmanneksi arkistonmuodostajan toiminnan tuloksena syntyneitä asiakirjojen kokonaisuutta.¹⁸⁹

Arkisto-sanan merkitys riippuu kontekstista. Ehkäpä merkittävin on sen merkitys arkistoitavien asiakirjojen joukkona. Arkisto lainsäädännön käsitteenä on hankala vahvasta kontekstisidonnaisuudesta johtuen. Lainsäädännön tulisi olla täsmällistä ja selkeää. Jos tiettyjä sanoja tai niiden merkityksiä voidaan korvata täsmällisemmällä tai vain tiettyyn asiaan määritellyllä termillä, se on hyvä asia lainsäädännön tulkinnan ja toimivuuden kannalta.

Arkistolla olisi syytä ensisijaisesti tarkoittaa tilaa tai järjestelmää, jossa arkistoitavia asiakirjoja säilytetään. Arkistosta asiakirjojen joukkona voisi puhua arkistoitavina tai arkistoituina asiakirjoina tai tietoaineistona. Kun kyse on arkistoitavasta organisaatiosta, voisi kyse olla arkisto-organisaatiosta tai arkiston ylläpitäjästä. Tämä koskee vain lakia ja termin käyttöä sen yhteydessä. Ihmisten käsitykset käsitteiden sisällöstä muuttuvat vain hitaasti eivätkä lainsäädännön mukana.

Arkiston käsitteen hankaluutta voi kuvata lause ”arkiston arkistossa on arkistoja”. Lauseessa ensimmäinen arkisto tarkoittaa organisaatiota, toinen tilaa tai järjestelmää ja kolmas asiakirjajoukko. Asiakirjajoukko arkistolain 6 §:n mielessä ei tässä edes välttämättä tarkoittaisi asiakirjajoukkoa, joka tulee arkistoida tai säilyttää pysyvästi. Lauseeseen voisi lisätä vielä yhden arkistosanan, joka viittaisi siihen, että arkisto-organisaation arkistotilassa on arkistoja eli aineistoja, ja niihin kuuluisi tietyn henkilön arkisto.

ISO-standardin mukaan arkistoitavilla asiakirjoilla on pysyvää arvoa.

”Arkisto on aineistoa, jonka julkinen tai yksityinen henkilö, perhe tai organisaatio on luonut tai vastaanottanut, heidän toiminnassaan ja säilytettynä niiden sisältämän pysyvän arvon vuoksi tai todisteena, erityisesti alkuperän, alkuperäisen järjestyksen ja kollektiivisen valvonnan periaatteita noudattaen ylläpidetyistä materiaaleista; pysyvät tietueet.”¹⁹⁰

189 Lybeck 2006, s 16

190 ISO 16175-1:2010 Information and documentation

Digitalian digioppaan mukaan arkistoimalla jokainen voi jättää itsestään jäljen, joka säilyy pitkiä aikoja ja on jälkipolvien saatavilla. Oppaan mukaan arkistossa säilötään historiaa, jonka avulla yksilö tai organisaatio voi kertoa itsestään tarinan.¹⁹¹ Tärkeää on kuitenkin arvioida sitä, onko tieto sellaista, että sillä on yleisen edun mukaisesti arkistoitavaa arvoa. Mikä tahansa asiakirja ei ole arkistoitava, jos sillä on arvoa vain yksilölle. Arkisto ei ole siis kaikkien asiakirjojen säilytyspaikka, vaan arkistollista arvoa omaavien asiakirjojen sija.

Määritelmiä ja merkityksiä arkisto-sanalle löytyy runsaasti myös lain ulkopuolisista yhteyksistä. Archive Service, on organisaatio, jonka vastuulla on pysyvästi säilytettäväksi historiallisista syistä valittujen asiakirjojen hallinta arkistointitarkoituksessa.¹⁹² Arkisto-instituutioiden tulisi nauttia julkista luottamusta, olla tiedon pyhäkköjä, turvapaikkoja.¹⁹³ Arkistoon liittyy siis pysyvän säilytyksen tehtävä, muistina toimiminen ja tiedon turvaamisen tehtävä. Muisti vaatii toimiakseen myös tiedon saatavuuden keinoja. Sähköisten asiakirjojen arkistointitoiminnallisuudet ovat viranomaisten järjestelmäarkkitehtuurin perusosia.¹⁹⁴

Cambridge dictionaryn¹⁹⁵ mukaan arkisto tarkoittaa paikkaan, organisaatioon tai sukuun liittyviä historiallisia asiakirjakokoelmia. Se voi olla myös paikka, missä historiallisia asiakirjoja pidetään tai tiedostokansio, jossa säilytetään elektronisessa muodossa olevaa tietoa tai dokumentteja, joita ei enää tarvita säännöllisesti. Määritelmä korostaa asiakirjojen historiallisuutta, joiden merkitys on niiden historiallisessa arvossa. Lisäksi arkistotilan tai -tiedoston määritelmässä tuodaan esiin, ettei kyse ole aktiivisessa käytössä olevista asiakirjoista.

Tietosuoja-asetuksen perusteella tietojen käsittely arkistossa on myöhempää tietojen käsittelyä. Johdanto-osan 50 kohdan mukaan henkilötietojen keruun oikeuttaneen käsittelyn oikeusperusteen lisäksi arkistoinnilla ei edellytetä muuta erillistä käsittelyn oikeusperustetta. Myöhempi käsittely yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin olisi katsottava yhteensopiviksi laillisiksi käsittelytoimiksi. Huomion voi kiinnittää sanaan *myöhempi*, sillä tietojen käsittely arkistossa ei olisi käsittelyä alkuperäisessä tarkoituksessa. Johdanto-osan arkistointia koskevan 158 kohdan mukaan viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja levittää tietueita, joilla

191 Digitalia digiopas: Johdanto digitointiin ja digiarkistointiin

192 Guide 2018. s. 36

193 Henttonen 2017 s 295

194 Voutilainen 2009, s. 87

195 Verkkosanakirja Cambridge dictionary: Archive

on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. Jäsenvaltiolla olisi lisäksi oltava mahdollisuus säätää, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin.

Viranomaistoiminnassa, erityisesti asian käsittelyssä, on usein kohtuudella erotettavissa alkuperäiset käyttötarkoitukset ja myöhempi käsittely, mutta esimerkiksi musiikin osalta voidaan katsoa, ettei tiedon käyttötarkoitus muutu koskaan. Esimerkiksi Musiikkiarkisto kerää, tallentaa ja saattaa käyttöön erityisesti ainutkertaista materiaalia.¹⁹⁶ Musiikin pääasiallinen tarkoitus on iästä riippumatta yleensä viihdekäyttö. Äänite voi olla tärkeä myös arkistointitarkoituksessa, mutta kyse ei ole varsinaisesta myöhemmästä käsittelystä, jos tarkoitukset eivät muutu. Tarkoitukset ovat rinnakkaisia. Tällöin voidaan myös katsoa, ettei Musiikkiarkiston tehtävä olisikaan arkistointi vaan säilyttäminen, sillä alkuperäiset käyttötarkoitukset eivät ole lakanneet.

Toinen arkisto-organisaatio Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto toimii tutkimusaineistojen arkistona.¹⁹⁷ Tietoarkiston asemaa ei ole määritelty laissa. Viranomaisen arkistoinnin tehtävää ei voida antaa yksityiselle hoidettavaksi, koska siihen ei ole oikeuttavaa lain säännöstä. Tietoarkistossa aineistojen arkistointi ei vaikuta niihin kohdistuviin omistus-, hallintatai tekijänoikeuksiin.¹⁹⁸ Tällöin voi arvioida, että tiedot omistava taho päättää käsittelyn tarkoituksesta edelleen ja Tietoarkisto toimii luovuttajan lukuun henkilötietojen käsittelijänä. Jos kyse on ns. talletuksesta eli tietojen antamisesta arkistoon, mutta tietojen omistaja pidättää oikeuksia, kuten päätösvallan tietojen antamisesta tai varaa tiedot omaan käyttöönsä tarpeen tullen, voidaan katsoa olevan kyse säilytyksestä, ei arkistoinnista. Luovuttajan tarpeet voivat liittyä myös esimerkiksi tutkimustarkoituksiin, mitkä eivät usein ole alkuperäisiä käyttötarkoituksia. Arkisto-sanaa käytetään usein sellaisissa yhteyksissä, joissa se ei vastaa nykyistä arkiston tehtävää sellaisten asiakirjojen pysyvänä säilyttäjänä, joiden käyttötarkoitukset ovat puhtaasti arkistointitarkoitusta vastaavia.

Arkisto-organisaation tehtävän sisältöä kuvastaa esimerkiksi laki Kansallisarkistosta, jonka 2 §:n mukaan Arkistolaitoksen tehtävänä on turvata kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjatietojen säilyminen ja käytettävyys. Samaa voi pitää myös yleisemmin arkistojen tehtävänä. Määritelmä on ytimekäs. Se tuo esiin arkistoitavien asiakirjojen kuulumisen osaksi kulttuuriperintöä sekä korostaa säilymisen ja saatavuuden tarkoituksia. Tämä on myös arkistoinnin päämäärä ja arkistolain tavoite. Tavoitteen kirjaamisella arkistolakiin edesautettaisiin lain tulkintatilanteita.

196 Musiikkiarkisto.fi -verkkosivu

197 Tietoarkisto organisaationa – verkkosivu

198 Tietoarkisto, toimintaperiaatteet – verkkosivu

Arkistossa säilytettävien asiakirjojen tulisi muodostaa looginen kokonaisuus, mikä edesauttaa tiedon saatavuutta ja käytettävyyttä.¹⁹⁹ Arkiston tarkoitus on säilyttää tietoa pitkiä aikoja, mistä on tulevaisuudessa hyötyä sekä arkistonmuodostajalle että tutkijoille.²⁰⁰ Tämä antaa arkistolle säilytystehtävän, mutta sitoo sen vain arvokkaiksi arvioituihin asiakirjoihin. Loogisen kokonaisuuden muodostaminen edellyttää myös, että tieto on järjestetty tai kuvailtu siten, että se mahdollistaa saatavuuden. Arkisto-organisaation tehtävää on järjestyksen, kuvailun ja eheyden ylläpito ja saatavuuden varmistaminen. Esimerkiksi Kansallisarkisto toteuttaessaan tätä tehtävää on toisten viranomaisten toiminnan varassa, sillä kuvailu ja järjestys perustuu viranomaisten tekemiin ratkaisuihin.

Arkistotilassa tai -järjestelmässä käsiteltävien tietoa-aineistojen tulisi olla arkistoitavia, eli niillä tulee olla arkistollista arvoa. Jollei sellaista tutkimukseen tai kulttuurihistorialliseen liittyvää arvoa ole, ei niiden tulisi olla arkistoitavia asiakirjoja, eivätkä ne kuuluisi arkistoon. Nämä tilat tai järjestelmät tulisi erottaa säilytystiloista, vaikkakin ne ovat todennäköisesti usein samoja tiloja tai esimerkiksi tiedonhallintajärjestelmiä.

Arkisto-organisaation käsite on moninainen, sillä esimerkiksi kaikki arkistolain piirissä olevat toimijat, etupäässä viranomaiset, ovat arkisto-organisaatioita, sillä niiden tulee ylläpitää arkistoa-aineistojaan ja osoittaa niille asianmukaiset arkistotilat tai -järjestelmät. Eri asia on, voidaanko tällaisia organisaatioita pitää varsinaisina arkisto-organisaatioina erotuksena niistä toimijoista, joiden pääasiallinen lakiin, sääntöihin tai muuhun perustuva tehtävä on hoitaa ja ylläpitää arkistoa. Nykyisen lain perusteella kaikki lakia soveltavat toimijat, joille kertyy toiminnassaan arkistoon kuuluvia asiakirjoja, ovat arkisto-organisaatioita, arkistonmuodostajia. Arkisto-organisaationa toimiminen on niiden tehtäväkokonaisuudessa yleensä pienehkö hallinnollinen tukitehtävä.

5.1 Yleisen edun mukaisesti toimiva arkisto

Sitä, millainen toimija voi toimia arkistona, organisaationa, joka käsittelee tietoja yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa, ei ole säädöksissä määritelty. Arkiston rooli voi määrittyä sääntöjen tai lainsäädännön kautta. Yksityisten arkistojen valtioneuvoston asetuksen (1006/2006) 3 §:ssä määritellään, millaista on avustettava arkistotoiminta. Tällainen toiminta voi liittyä hankintaan ja säilyttämiseen, järjestämiseen ja luetteloimiseen sekä käyttöä edistävien hakujärjestelmien laadintaan, asiakirjojen asettamiseen tutkijoiden ja

199 Digiopas Digitalia osa 1

200 Digiopas Digitalia osa 1

muiden tarvitsijoiden käyttöön sekä niiden käyttöä edistävään muuhun toimintaan. Tehtävissä korostuu saatavuuden edistäminen ja käyttöä edistävä muu toiminta on hyvin laaja ilmaisu.

European archives groupin arkistointia koskevassa ohjeessa todetaan yleisen edun mukaisena arkistona toimimisesta, että instituution luonne ratkaisee asian. Kansallisarkistoilla on turvallista sanoa olevan tällainen luonne ja lainsäädännöllinen rooli. Myös muunlaisia organisaatioita voi kuulua määritelmän alle esimerkiksi kansallisen lainsäädännön perusteella. Kaikilla rooli ei kuitenkaan määrity lain perusteella vaan tehtävän ja sääntöjen perusteella.²⁰¹ Määritelmä jää siis avoimeksi.

Kun tarkastellaan arkistoinnin tai arkistotoimen tehtäviä lainsäädännön kannalta, voidaan erottaa tehtävät, joiden toteuttamisvastuu on arkistonmuodostajilla, eli niillä toimijoilla, joiden toiminnassa asiakirjat syntyvät. Toisaalta lakisäätteisiä ovat arkiston ylläpitotehtävät ja tehtävät, jotka on osoitettu Kansallisarkistolle ohjauksessa ja arkistotoimen asiantuntijavirastona. Nykyisen arkistolain ongelmakohtia onkin sen kohdistuminen osin Kansallisarkistoon ja osin arkistonmuodostajiin. Arkistolaissa ei myöskään säädetä kaikista tekijöistä, jotka arkistoinnin tehtävien suorittamiseen liittyvät. Osa tehtävistä määrittyy muiden säädösten, kuten tietosuojalainsäädännön, kautta.

Arkistoinnin on oltava suunnitelmallista. Asiakirjojen säilyttäminen ja muu käsittely on suunniteltava ennalta, mukaan lukien tiedon arkistointi.²⁰² Tällä hetkellä valtion viranomaiset siirtävät arkistoitavat asiakirjansa jossain vaiheessa Kansallisarkiston järjestelmiin tai tiloihin. Ennen siirtohetkeä kyse on niin sanotusta välivaiheen tai väliaikaisesta arkistoinnista ja arkistointitoimenpiteistä, joista arkistonmuodostaja on vastuussa. Siirtohetki Kansallisarkistolle ei ole aina ennalta tiedossa. Usein ja perinteisesti se on tapahtunut 40 vuoden jälkeen. Neljänkymmenen vuoden taustalla voidaan ajatella olevan samoja tekijöitä kuin nykyisessä säilytysvaiheen määrittävissä tekijöissä. On ajateltu, että tuossa iässä asiakirjat ovat menettäneet merkittävimmän arvonsa arkistonmuodostajan toiminnassa.

Ruotsin uutta arkistolakia koskevassa luonnostelussa²⁰³ on pitkälti samoja elementtejä kuin Suomessa, ja siinä mielletään arkistoinnin tehtävät samansuuntaisesti. Myös Ruotsissa vastuuta arkistoinnista vieritetään lain mukaisille toimijoille, ja viranomaisten tulee huolehtia ja luoda arkistoinnin edellytykset asianmukaisesti. Tehtäviä ovat järjestäminen,

201 European archives group, guidance on data protection for archive services (EAG) 2019, s. 9–10

202 Voutilainen 2019, s 350

203 Riksarkivet, Härifrån till evigheten, 2019

kuvailu, asiakirjojen suojaaminen ja turvaaminen, arkistoluettelon ylläpito, säilytettävien ja arkistoitavien asiakirjojen määrittely ja seulonta. Samoja seikkoja on lueteltu tietosuojasetuksen johdanto-osan 158 kohdassa käsittelytoimina, jotka arkistointiin liittyvät.

Yhteisten tietovarantojen muodostuminen on Ruotsissa ehdotettuun verrattuna tehtävä, mitä ei ole Suomessa vielä samalla tavalla arvioitu arkistoinnin kannalta. On tosin huomattu, että viranomaisilla on yhteisiä tietovarantoja ja seulontapäätöksiä voidaan antaa esimerkiksi tietyn tietojärjestelmän tiedoille, jolloin se koskettaisi useampia viranomaisia. Arkistoitavilta asiakirjoilta edellytetään niiden kuuluvan kulttuuriperintöön ja huomioidaan saatavuuden edistäminen sekä tietojen tarpeet oikeudenhoidon, hallinnon ja tutkimuksen kannalta. Oikeudenhoito ja hallinnon omat tarpeet ajatellaan Ruotsissa edelleen olevan osa arkistoaineistoa, kun Suomessa tiedonhallintalain 21 §:n mukaan säilytysajan määrittelyssä oikeudenhoidon tarpeet ja asiakirjan tarvitseminen hallinnossa luetaan säilytysaikaan, ei arkistointiin. Ruotsin arkistolakiehdotus kohdistuu toimenpiteiden kannalta koko asiakirjan elinkaareen, eli arkistointitarpeet ja tehtävät huomioidaan jatkuvasti.

Norjan arkistoviranomaisen sivuilta²⁰⁴ löytyy lyhyt määritelmä arkistoinnille ”arkivering”. Asiakirjojen seulonta (arkistoitavien asiakirjojen hankinta ja erottaminen muista asiakirjoista) on kaiken arkistoinnin lähtökohta. Tämä tarkoittaa, että digitaaliset objektit eri alustoista ja järjestelmistä tunnustetaan ja ”jäädytetään” eli säilytetään muuttumattomana. Kun asiakirja on arkistoitu, arkiston tulee suojata sisältö tulevilta muutoksilta. Määritelmässä tulee esiin, että arkiston tehtävä on säilyttää arkistoitua asiakirjaa sisällöltään muuttumattomana

Yksityisten aineistojen arkistointi tai aineistojen arkiston ylläpito voi tapahtua vain sellaisten toimijoiden puolesta, joiden lakisääteinen velvoite on hankkia, edistää, säilyttää, seuloa, arvottaa, järjestää, kuvailla, viestiä, erotella ja mahdollistaa pääsy asiakirjoihin, joilla on yleisen edun mukaista arvoa.²⁰⁵ Arkiston tehtävä sidottuna puhtaasti lainsäädäntöön ei istu suomalaiseen arkistokenttään. Käytännössä vain Kansallisarkistolla on arkistoinnin lakisääteinen tehtävä. Arkistolaki velvoittaa vastaamaan arkistotoimen tehtävistä muitakin toimijoita.

Tekijänoikeusasetuksen²⁰⁶ 1 §:ssä luetellaan arkistoja, jotka voivat tekijänoikeuslain 16 §:ssä, 16 a §:n 1 ja 2 momentissa sekä 16 d §:ssä tarkoitettulla tavalla valmistaa kappaleita ja saattaa ne yleisön saataviin. Tällaisia arkistoja ovat lainkohdan mukaan

204 Norjan arkistoviranomaisen verkkosivu

205 EAG 2019 s. 12–13

206 Tekijänoikeusasetus, Suomen säädöskokoelma 574/1995

1. arkistolain 1 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetut arkistonmuodostajat;
2. tasavallan presidentin arkisto;
3. ulkoasiainministeriön arkisto;
4. Kansallisarkisto;
5. maakunta-arkistot;
6. yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa tarkoitetut arkistot;
7. tieteellistä tutkimusta palvelevat arkistot, joiden toiminta merkittävältä osin rahoitetaan valtionavustuksella;
8. evankelis-luterilaisen kirkon arkistot;
9. Ahvenanmaan maakunnassa toimivien viranomaisten arkistot.

Huomio listassa kiinnittyy siihen, että arkistolain 1.1 § kohdan 4 liikelaitokset sekä kohdan 6 mukaiset julkista tehtävää hoitavat toimijat eivät ole säännöksen piirissä. Niillä on kuitenkin lakisääteinen arkistointivelvollisuus. Ulkoasianministeriön arkisto on mainittu erikseen, vaikka se olisi ensimmäisen kohdan perusteella säännöksen alassa. Muiden arkistojen osalta soveltuvuus kytketään valtionavustuksiin. Kohdassa seitsemän mainitaan epämääräisesti ”merkittävältä osin”, mikä herättää kysymyksiä siitä kuinka suuri prosentuaalinen osuus rahoituksesta on tultava valtionavustuksena. On jokseenkin erikoista, että arkistona toimiminen sidotaan valtionavustuksiin, sillä voihan toiminta olla yhtä lailla merkityksellistä ja arvokasta sekä kestävämpääkin, jos arkistoa rahoitettaisiin esimerkiksi yksityisin varoin.

Yksityisiä arkistoja koskevan valtionavustuslain 5 § mukaan pysyväisluonteista valtionavustusta voidaan myöntää rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön ylläpitämälle, toiminnaltaan tieteellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävälle yksityiselle arkistolle, jonka opetusministeriö on saatuaan asiasta Kansallisarkiston lausunnon hyväksynyt valtionavustukseen oikeutetuksi. Laissa rajataan avustukset vain yhdistyksille ja säätiöille. Toiminnan tulisi olla yhteiskunnallisesti ja tieteellisesti merkittävää. Lain sanamuoto jättää epäselväksi sen, riittääkö valtionavun saamisen edellytykseksi, että arkistossa säilytettävät aineistot ovat tieteelle merkittäviä. Varsinaisesti tutkimuksen tekeminen ei kuulu 3 § mukaan avustettavaan toimintaan.

Pysyväisluonteisen valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi 6 §:ssä säädetyllä tavalla se, että arkistossa noudatetaan yksityisiä arkistoja koskevaa valtionavustuslakia, että arkistossa säilytettävä arkistoaineisto on oleellisilta osiltaan tutkijoiden ja muiden tarvitsijoiden käytettävissä ja että arkistolla on järjestetty tutkijapalvelu, arkistoaineistoa hoidetaan erillään arkiston ylläpitäjän muusta toiminnasta, arkistoaineistoa säilytetään Kansallisarkiston hyväksymissä arkistotiloissa, arkistossa on sen tehtäviin nähden riittävä ja ammatillisesti pätevä henkilökunta sekä että arkistolla on Kansallisarkiston hyväksymät toimintaa ohjaavat säännöt.

Pykälässä ilmaistaan niitä tunnusmerkkejä, mitä arkisto-organisaationa toimivan yhteisön tulisi täyttää. Säännös jättää paljon Kansallisarkiston harkintaan. Toisaalta osa kriteereistä on kiinni siitä, millaista ja missä määrin henkilökuntaa on resurssien puitteissa mahdollista hankkia. Resurssit riippuvat todennäköisesti kuitenkin siitä, paljonko valtionavustusta myönnetään. Verrattaessa kriteereitä arkistolain mukaisia arkistonmuodostajia koskeviin lakisääteisiin vaatimuksiin on vaatimuksissa paljon samoja piirteitä. Merkittävin ero on se, ettei arkistonmuodostajilta edellytetä samalla tavalla arkistohoidossa riittävää ja osaavaa henkilökuntaa.

Tietosuojalakea koskevan hallituksen esityksen (1050/2018) 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään, että käsittelyn lainmukaisuutta koskevalla säännöksellä täsmennettäisiin 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan sisältöä Suomen tutkimusjärjestelmän ja oikeusjärjestelmän olosuhteissa, joissa esimerkiksi kaikkien merkittävien arkistointitoimijoiden asemasta ei ole lainsäädäntöä. Säännöksellä ei kuitenkaan pyrittäisi rajoittamaan yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta seuraavaa käytön laajuutta eikä henkilö-tietojen käsittelyn alaa tieteellisissä ja historiallisissa tutkimustarkoituksissa.

Kulttuuriperintöaineistoja tallennetaan laajasti monenlaisissa yksityisissä ja julkisissa muistiorganisaatioissa. Niiden toimijoiden, jotka voisivat käsitellä henkilötietoja 4 §:nn käsittelyperusteen nojalla, piiriä ei rajoitettaisi säännöksellä. Henkilötietojen käsittely olisi mahdollista muodosta riippumatta, niin luonnollisille henkilöille kuin julkisille tai yksityisille oikeushenkilöille. Keskeistä olisi, että toiminta on yleisen edun mukaista sekä suhteessa rekisteröidyn oikeuksiin. Viranomaisten arkistointitehtävästä säädetään lailla.²⁰⁷

Tulkinta jää siis avoimeksi ja väljäksi. Tietosuojalain perustelujen mukaan olennaista on yleisen edun mukainen toiminta, mitä ei ole myöskään määritelty arkistoinnin osalta. Kysymys yleisen edun mukaisena arkistona toimimisesta on tavallaan turha, sillä lainsäädäntö ei rajaa asiaa tietosuojan kannalta mitenkään, paitsi tietosuoja-asetuksen artikla 89 edellyttää käsittelyltä asianmukaisia suojatoimia. Yleisen edun mukaisesti toimivassa arkistossa käsitellään arkistoitavia asiakirjoja, jolloin kysymys arkistoitavista asiakirjoista on merkittävämpi kuin organisaatiotason kysymys. On kuitenkin otettava huomioon, että arkiston on kyettävä varmistamaan asiakirjojen säilyvyys ja varmistettava asiakirjojen saatavuus. Jollei arkistossa käsiteltävillä asiakirjoilla ole saatavuutta, on vaikea pitää toimintaa yleiselle edulle merkityksellisenä.

5.2 Henkilötietojen lainmukainen käsittely arkistossa

Henkilötietojen käsittelyn tulee olla lainmukaista. Lainmukaisen käsittelyn perusteet ovat tietosuoja-asetuksen artiklassa 6 ja tietosuojalain 4 §:ssä. Arkaluonteisten eli erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn perusteista säädetään puolestaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa ja tietosuojalain 6 §:ssä. Arkisto-organisaatioissa tai arkiston ylläpidon perusteena on yleisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c kohta (lakisääteisen velvoitteen peruste) ja e kohta (yleisen edun peruste). Kansallisarkisto esimerkiksi suorittaa arkistoa ylläpitäessään lakisääteistä tehtävää, mutta palvelee myös yleistä etua.

Arkistointitoimenpiteitä, eli ainakin luettelointia, järjestämistä, säilytystä, kuvailua, tekee laaja joukko toimijoita. Toimenpiteet koskettavat usein myös henkilötietojen käsittelyä. Mahdollisia käsittelyperusteita ovat edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, lakisääteisen velvoitteen noudattaminen, sopimusvelvoitteen täyttäminen tai rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettu etu. Samalla tiedolla voisi olla useita käyttötarkoituksia, joista kullakin on eri käsittelyn oikeusperuste. Arkistoituja tietoja saataan tarvita oikeusvaateen esittämiseksi, laatimiseksi tai puolustamiseksi, jolloin siihen liittyvän tiedon saajan oikeusperusteena voi olla oikeutettu etu. Yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta pidetään käsittelyperusteista toimintaan parhaiten soveltuvana, koska vain siihen voidaan perustaa esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksia koskevat poikkeukset.²⁰⁸ Tulisi erottaa se, mitkä ovat arkiston käsittelyperusteita ja mitkä tietoa arkistosta tarvitsevien tai pyytävien käsittelyperusteet. Tiedon käyttäjien perusteet vaihtelevat, mutta arkisto-organisaatio ei voi perustaa toimintaansa muuhun kuin yleisen edun mukaiseen tarkoitukseen ja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c ja e kohtaan.

Arkistojen tehtävänä on säilyttää tietoa pysyvästi, eikä mikään muu tarkoitus kuin yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus oikeuta poikkeamaan säilytyksen rajoittamisesta pysyvällä tavalla, vaikka tietosuoja-asetuksen 5. 1 artiklan e kohdassa on mainittu myös tutkimus- ja tilastotarkoitukset. Tutkimusaineistoista ei myöskään tarvitsisi puhua yhdessä kulttuuriperintöaineiston kanssa, koska aineisto voi olla alkuperältään tutkimusta varten kerätty tai sitä käytetään tutkimukseen, mutta se ei ole arkiston käyttötarkoitus tai peruste.

KAM-suosituksessa tuodaan esille myös sananvapaus henkilötietojen käsittelyperusteena. Suosituksessa mainitaan kaksi tilannetta, jossa sananvapauden käyttö on mahdollinen käsittelyperusteena yleisen edun mukaisuuden sijaan. Ensimmäinen olisi organisaation itsensä julkaisema toimitettu sisältö, kuten näyttelyt, verkkosivut, painetut ja sähköiset julkaisut. Puolestaan kokonaisten tietokantojen, jotka sisältävät valokuvia tai muita dokumentteja, julkaisua ei voitaisi yleensä perustella sananvapaudella, vaan niiden

208 KAM 2019 s 8

julkaiseminen perustuisi käytettäväksi saattamiseen yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Lisäksi sananvapausperuste koskisi suosituksen mukaan jo sananvapauden piirissä olevan aineiston kertaalleen julkaistun aineiston, kuten kirjojen, taideteosten ja lehtien uudelleen julkaisemista.²⁰⁹

Jos tarkoitettu organisaatio, kuten arkisto, toimittaa sisältöä julkaisuina, onko kyse enää toimimisesta arkisto-organisaationa? Se ei ole ainakaan tällaisen organisaation niin sanottua ydintehtävää. Arkistointitarkoitukseenkin liittyy varmasti tietojen julkaisua ja avaamista, mutta julkaisut ja niiden toimittaminen arkiston aineistojen pohjalta ja tutkimuksen tekeminen, ovat itsenäisiä tarkoituksia ja käyttökeinoja, joille tulee löytää omat perusteensa. Ilmaisuu ”sananvapauden piirissä olevien aineistojen”, jolla viitataan esimerkiksi sanomalehtiin, on ongelmallinen. Ei ”sananvapauden piirissä” ole tietty ilmaisumuoto tai kanava, vaan mielipiteiden ja ajatusten ilmaisun vapaus. Näitä mielipiteitä on voitu ilmaista esimerkiksi arkistoon luovutetussa lehdessä tai muussa asiakirjassa. Sananvapaus kytkeytyy journalistisiin tarkoituksiin tietosuoja-asetuksen 85 artiklassa, mikä tarkoittaa, että arkistoaineistoja voitaisiin antaa tällaiseen tarkoitukseen, jos sellainen hyväksyttävä tarkoitus on olemassa, mutta ei arkistoaineistoja voida luokitella sen mukaan, onko niissä niin sanotusti käytetty sananvapautta.

5.3 Tietoaineiston jalostaminen ja tekoäly

Kansallisarkiston strategiassa 2025 todetaan, että modernit digitaaliset menetelmät muuttavat tutkimus- ja palveluprosesseja ja luovat uusia vaatimuksia aineistojen käyttökelpoisessa muodossa olevalle säilyttämiselle. Laajojen tietomassojen tehokas käyttö ja hyödyntäminen edellyttää semanttisten menetelmien, tekoälyn ja muun modernin tiedonhallinnan käyttöä ja niihin liittyvää osaamista. Koneluvun edistymisellä mullistetaan tavat hakea tietoa suurista tietomassoista. Tiedon irrottaminen alustastaan, uudentyyppiset analysointimahdollisuudet ja tietojen yhdistely muuttavat tutkimusta merkittävästi. Strategian mukaan Kansallisarkisto hyödyntää ennakkoluulottomasti vastuullista tekoälyä tietoaineistojen monimuotoisen käytön mahdollistamisessa ja automaattisessa metatiedottamisessa.²¹⁰ Arkistossa tekoälyn käyttö voikin koskea ainakin näitä kahta mahdollisuutta, eli arkistoidun aineiston käytön edistämistä sekä arkistoitavan aineiston käytön kehittämistä ja arkistoitavan tietoaineiston muodostamista, kuten automaattista metatiedottamista.

209 KAM 2019, s 8–9

210 Kansallisarkisto strategia 2025, (2020) kohta Muuttuva toimintaympäristö

Tekoäly on koneen suorittamaa toimintaa, joka ihmisen tekemänä olisi älykästä.²¹¹ Tekoälyn kehitys vaatii opettelua. Tietokoneet voivat oppia kolmella tavalla, ohjaamattomasti, ohjatusti ja vahvistetusti. Ohjelmistojen avulla ne kykenevät havaitsemaan, tekemään johtopäätöksiä ja tallentamaan tietoa. Aineistoja tutkittuaan ne oppivat asioita ja koneille voidaan opettaa myös luonnonlakien toimintaa tai apuvälinein ”aistia”, mitata tai määrittellä asioita. Koneäöllä se voi oppia asioiden olemassaolon.²¹²

Konetta opetetaan tunnistamaan kuvioita, asioita, luomaan malleja ja tekemään tehtäviä, minkä perusteella kone voi oppia ohjelmoimaan itsensä.²¹³ Tekoälyn osa-alue, koneoppiminen, käyttää tietoa oppimiseen ja luokitteluun sen sijaan, että toiminta olisi ohjelmoitu valmiiksi.²¹⁴ Tietyt hakutekijät voivat tallennettuina ja rutiininomaisesti käytettyinä hakutekijöinä olla esimerkki sääntöpohjaisesta toteutuksesta. Monimutkaisemmat järjestelmät voivat käsittää useita erilaisia toteamuksia, faktoja ja muodollisia sääntöjä.²¹⁵ Koneoppiminen liittyy tiedonlouhintaan, joka tarkoittaa joukkoa menetelmiä, joilla pyritään erottamaan oleellinen tieto suurista tietomassoista. Kyse on tietomassojen keräämisestä, säilyttämisestä, jakamisesta, etsimisestä, analysoinnista ja esittämisestä tilastotieteen, tietotekniikan ja koneoppimisen metodeja käyttäen.²¹⁶ Menetelmiin liittyy siis myös tulosten esittäminen.

Ohjaamaton koneoppiminen on käytössä yleensä samankaltaisten aineistojen ryhmitteilyssä, eli esimerkiksi tietojen segmentoinnissa. Siinä tunnistetaan funktioita, jotka kuvaavat samankaltaiset esimerkit klustereiksi, joita ei määritellä etukäteen kuin korkeintaan hyvin alimääritetysti.²¹⁷ Automaattinen metatiedottaminen on koneoppimiseen pohjautuvaa toimintaa, joka liittyy erityisesti arkistonmuodostukseen ja arkistoitavien tietoaaineistojen vastaanottoon. Arkistoaaineiston käsittely koneoppimisen mielessä liittyy enemmän tutkijan työhön, kun tutkija hakee aineistoa käyttäen vastauksia kysymyksiinsä tai jalostaa aineistoa vastaamaan tiettyä hakutulosta. Koneoppiminen ei itsessään ole päämäärä vaan arkistoaaineiston käytön mahdollisuus.

211 Merilehto 2018, s. 18

212 Siukonen – Neittaanmäki 2019, s. 80–81

213 Aaltonen, Merilehto, 2019 s. 158

214 Merilehto 2017 s. 27

215 Rolan ym 2019 s. 181–182

216 Siukonen-Neittaanmäki 2019, s. 315

217 Kelleher 2020, s. 33–35

Automaattinen metatiedottaminen aineiston sähköisen läpikäynnin pohjalta voi mahdollistaa laajemman jälkikäteisen kirjaamisen ja kuvailun. Tämän vuoksi tulevaisuudessa arkistoissa metatietojen kerääminen arkistointitarkoituksessa asiakirjan elinkaaren alussa menettäisi osin merkitystään.

Tekoäly liittyy olennaisella tavalla dataan ja data arkistointiin. Tekoälyn ja datan suhde liittyy siihen, että tunnistetaan tärkeä data, analysoidaan sitä ja myös visualisoidaan. Tekoälyn hyödyntäminen lähtee strategiasta. Siinä on määriteltävä mitä tekoälyllä voidaan saavuttaa ja mitä ei. Kun tekoäly liittyy kaikkeen toiminnan suunnitteluun, syntyy mahdollisuus pohtia arvon ja merkityksen tuottamista uudella tavalla.²¹⁸ Koneoppimisessa keskeiset tekijät ovat aineisto, funktiot, jotka algoritmi käy läpi sekä arviointi siitä, kuinka hyvin funktio käy yhteen aineiston kanssa. Aineiston valinnassa tulee olla tarkka, sillä suppeassa aineistossa on todennäköistä, että jokin piirre jää aineiston ulkopuolelle ja funktio ei toimi kovin hyvin. Liian laajaan aineistoon perustuen voi mukaan tulla epäolennaisia tai tarpeettomia ominaisuuksia. Tietoaineistojen oikean joukon valinta edellyttää asiantuntijoita, jotka ymmärtävät alueen, analysoivat rakentamismalleja tai tarkistavat mallien suorittamista. Informatiivisten piirteiden tunnistamisen paljastaa sen missä koneoppimisen todellinen arvo.²¹⁹ Jos arkistot ottavat laajasti käyttöön tietojen analyysimenetelmiä ja louhintaa sekä vastaavaa tiedon jalostusta, ottavat ne myös vastuun algoritmien toiminnasta.

Tietoaineistojen valinnassa piilee tulevaisuuden arkiston tehtäväkenttää. Arkistot ja arkistonhoitajat ovat perinteisesti olleet aineistoasiantuntijoita. Tekoäly ja analyysityökalut jalostavat raakadataa eri tarpeisiin, mutta mikä taho määrittää tarpeet? Arkistoon siirretyn aineiston osalta tarve, johon vastataan, tulisi olla käyttäjälähtöistä. Jos aineiston käsittely, kuten ryhmittely, tekoälyn menetelmin ei ole arkiston tehtävä, se on käyttäjän tehtävä. On kuitenkin todennäköistä, että julkisuuslainsäädäntö ja tietosuojasäätely nykymuodossaan eivät tarjoa käyttäjille mahdollisuuksia käyttää arkistoaineistoa siinä laajuudessa kuin se olisi tarpeen esimerkiksi koneoppimisen tai tiedonlouhinnan kannalta. Arkistojen rooli olisi ensisijaisesti olla mahdollistaja, elimahdollistaa tekoälyn ja vastaavien uusien menetelmien käyttöä, mikä tarkoittaa erityisesti tiedon sähköiseen muotoon muuttamista.

Tiedonlouhinta liittyy myös tekijänoikeuksiin. Tekijänoikeuslainsäädäntö²²⁰ on uudistumassa, lähinnä direktiivin tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla (DSM-direktiivi) johdosta.²²¹ Esityksessä halutaan mahdollistaa tiedon louhinnan edellyttämän kappaleen valmistus tieteellisessä tutkimustarkoituksessa. Lausuntoyhteenvetona

218 Aaltonen- Merilehto 2019 s. 152

219 Kelleher 2020 s. 29–31

220 Tekijänoikeuslaki 404/1961

221 (EU) 2019/790 hyväksyttiin EU:ssa 15.4.2019.

tekijänoikeutta koskevasta lakiesityksestä Suomalaisen kirjallisuuden seura katsoo, että lakiesitys sisältää useita kulttuuriperintölaitosten toiminnan kannalta tärkeitä ja tarpeellisia uudistuksia, jotka edistävät kulttuuriperinnön säilyttämistä ja käyttöä. Tiedonlouhintaa koskevassa sääntelyssä tulisi tunnustaa kulttuuriperintölaitosten rooli tiedonlouhinnassa ja mahdollistaa tiedonlouhinta-aineistojen tieteellinen jatkokäyttö.²²²

Tiedonlouhinta halutaan siis mahdollistaa esimerkiksi arkistoille tekijänoikeuksien puolesta. Se tarkoittaa, että arkistot voisivat analysoida, arvioida ja erotella tietoaan tutkimustarkoitusta varten. Arkistojen tehtävä on korostetusti saatavuuden edistäminen ja perinteisesti arkistonhoitajat ovat olleet aineistojensa parhaita tuntijoita ja voineet avustaa käyttäjiä oikean tiedon hankinnassa. Nähtäväksi jää, tulevatko arkistot käyttämään tätä mahdollisuutta ja miten tutkimustarkoitus tullaan määrittelemään. Onko arkiston tehtävä tuottaa ja jalostaa tietoa tieteellistä tutkimusta varten vai voiko se käsitellä aineistojaan omaa tutkimustaan varten? Tutkimus ei ole arkiston varsinainen tehtävä, mutta sähköisen arkistoinnin ja aineistojen kääntymässä valtavirraksi tulee tehtävienkin muuttua. Arkiston hallussa olevan aineiston käsittely riippuu myös siitä, ovatko asiakirjat luovutettu tai siirretty sille vai liittyykö niihin muiden osapuolten oikeuksia, joiden perusteella käsittelylle tulee saada erillinen lupa. Käyttöoikeudet tulee rajata tehtävän mukaan.

Arkistot mieltävät itsensä usein tutkimuslaitoksiksi. Esimerkiksi Musiikkiarkisto on myös populaarimusiikin tutkimuslaitos.²²³ Esimerkiksi neuvonta tai tutkimusaineistojen säilyttäminen arkistointitarkoituksessa ei tee arkistosta tutkimuslaitosta. Tutkimuslaitos tekee itse tutkimusta tai osallistuu sen tekemiseen. Yksityisellä sektorilla yhteisön säännöissä voi olla määritelty myös tutkimustehtävä. Pikemmin arkistot ovat tutkimuksen mahdollistajia, eivät tutkimuksen tekijöitä.

5.4 Sähköisen tietoaineiston ylläpito ja käsittely

Datan pakkaaminen perustallennusta pienempään muistitilaan on datan määrän kasvaessa koko ajan tärkeämpää. Tietoa ei saisi pakkaamisen yhteydessä kadota. Tiedon varastoinnin ja siirron yhteydessä syntyneitä virheitä yksittäisissä biteissä voidaan korjata tai havaita lisäämällä informaatioon ylimääräisiä bittejä.²²⁴ Tästä on kyse myös sähköisessä arkistoinnissa, formaatin tulee olla kompromissi tiedon saatavuustekijöiden, laadun ja kustannusten välillä. Konekielelle kääntäminen edellyttää konvergenssia, mikä tarkoittaa myös tietojärjestelmien kehitystä samankaltaisemmiksi. Konvergenssia ja tiedon

222 Lausunto, kohta: yhteenveto keskeisistä huomioista

223 Musiikkiarkisto.fi verkkosivu

224 Siukonen – Neittaanmäki 2019, s. 57

kokoamista yhteen muotoon tai yhden katon alle, on kritisoitu tietoturvasyistä.²²⁵ Vaikkakin datamäärät tietoverkoissa ovat omaa luokkaansa, ei samaa seikkaa voi unohtaa perinteisempien arkistojen kohdalla. Suurimpia sähköisen arkistoinnin tietoturvariskejä on tiedon kertyminen ”saman katon alle”. Vertailuksi Israelin valtion arkisto on määrännyt sille annettavaksi kaikki valtion asiakirjat. Israelin valtion arkiston johtaja toteaa, että sähköisten asiakirjojen aikakaudella kaikki voitaisiin arkistoida/säilyttää.²²⁶ Tämä edellyttää epäilemättä tehokasta tiedonhallintaa ja kustannustehokkuutta, jonka voi saavuttaa esimerkiksi tietojen pakkaamisella.

Tiedostomuotojen muuttaminen saatavampaan ja hyödynnettävämpään muotoon tarkoittaa, että arkiston saatavuuden edistämisen tehtävä menee osin säilytystehtävän edelle, vaikka tiedostomuotoja tulee ylläpitää myös säilytystehtävän takia. Jos arkistoidun tiedon jalostaminen ja louhinta tutkijoille käytettävään muotoon katsotaan arkiston tehtäväksi, tulevat arkiston tehtävät radikaalisti muuttumaan tulevina vuosina. On myös mahdollista, että arkiston tehtävä on säilyttää tietoa muuttumattomana ja eheänä ja tarjota se käyttöön tässä muodossa jättäen jalostamistehtävän käyttäjän varaan. Muuttumattomuuden ja eheyden turvaamisessa onkin huomioitava riskit, joita louhinnasta tai tiedostomuotojen muuttamisesta voi aiheutua. Tärkeintä on varmistaa, että sisällöt ja kontekstiyhteydet eivät muutu tai vääristy. Sähköisessä ympäristössä varmuuskopiointi ja tiedon sijainti eri puolilla useampana tallenteena on tärkeää.

Tieto on keskeinen tekijä, mikä liittyy tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet likelle arkistojä. Jos organisaation data ja ulkopuolinen data on saatavissa avoimesti, saadaan siitä parhaat hyödyt. Organisaatioiden ei kannata kerätä tietoa yhteen ja odotella, että sitten sitä aletaan hyödyntämään. Data voi siiloutua, mutta vielä ongelmallisempaa on tekoälyn hyödyntämistä ja kehittämistä siilouttava organisaatio. Tekoälyn hyödyntämisessä tulee ajatella koko organisaatiota ja sen tavoitteita, ei vain yhden organisaation toiminnon tai tavoitteen lähtökohtia. Päätöksenteko, jossa opitaan esimerkiksi asiakkailta ja muutetaan menettelyjä jatkuvasti sen mukaan, pitää tuoda lähelle asiakasrajapintaa.²²⁷

Julkishallinto uudistuu tekoälyn avulla ajasta ja paikasta vapaaksi palveluiden tarjoajaksi. Tavoitteessa onnistuminen edellyttää julkisten organisaatioiden kytkemistä tekoälyn avulla yhteen. Näin palvelut voivat hyödyntää oikeaa tietoa oikeaan aikaan ja tietosuoja huomioiden.²²⁸ Tekoälyn käyttö voi mahdollistaa automaattista päätöksentekoa. Auto-

225 Siukonen – Neittaanmäki, 2019 s. 58–59

226 Battle Over Memory: Israel State Archives Issue Order to Hand Over All State Documents, verkkoartikkeli Haaretz, 31.5.2020

227 Jääskeläinen 2019, s 72–73

228 Suomen tekoälyaika -väliraportti 2017 s. 52

maattinen päätöksenteko olisi lainsäädännössä rajattava tilanteisiin, joissa ratkaisu voidaan johtaa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä tosiasioista, kun päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa. Automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain päättelysääntöihin, jotka ovat viranomaisen ennalta määrittelemiä ja lainsäädännön mukaisia. Viranomaisen olisi osoitettava päätöksentekosääntöjen hyväksymiseen, arviointiin ja valvontaan tarvittavat resurssit. Automaattisen päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden varmistamiseksi on syytä tuottaa sääntelyä.²²⁹ Automaattista päätöksentekoa voitaisiin varsinaisessa arkistotoiminnassa käyttää lähinnä tietojen antamisesta päätettäessä tai seulontapäätöksiä tehdessä tiedonlouhinnan ja analyysin pohjalta, tämä edellyttää laajoja tiedonsaantioikeuksia myös toisten viranomaisten aineistoihin.

Esimerkiksi Israelin valtion arkisto käyttää ja kehittää teknologiaa tunnistukseen ja luokitellakseen salassapidettävää tietoa tavoitteena julkistaa mahdollisimman paljon tietoa ja mahdollistaa tiedon antaminen muilla tavoin. Työ veisi ihmistyönä tuhansia vuosia. Suunnitelman mukaan hepreaa ymmärtävä tekoälysovellus ”lukee” miljoonia dokumentteja ja arvioi ja luokittelee niiden tietosisällön. Asiaa arvioidaan kuitenkin vielä asiantuntijoiden toimesta, ettei tieto julkaistu tai sitä anneta luvatta.²³⁰ Asiaa voi verrata Suomeen, jossa erityisesti julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt tulee nykylainsäädännön perusteella arvioida ihmisen toimesta. Luokittelussa voidaan käyttää tekoälyä apuna, mutta mikäli tietoa halutaan julkistaa, on asiaa harkittava erikseen ihmisten toimesta. Israelin käytäntö kakkien asiakirjojen luovutuksesta kyseenalaistaa myös seulonnan merkitystä.

Tiedon laatua koskeva sääntelyssä ei tällä hetkellä huomioida sitä, mihin tietoa kulloinkin käytetään. Tiedon laatua säännellään sen sijaan yhtämittaisuuden lähtökohdasta, jossa tiedolle asetetut yleiset vaatimukset on täyttyvä kaiken tiedon osalta. Jos hallintotoiminnassa käytettävän tiedon laadusta säännellään jatkossa tarkemmalla tasolla, ei niinkään tiedon yhtämittaisuutta koskeva sääntely olisi tarpeen. Sen sijaan tiedon laatuvaatimusten tulisi olla suhteessa tiedon käyttötarkoituksen kanssa.²³¹ Kun automaattisen päätöksen hallintotoimen tekemisessä tietoa käytetään sellaisenaan ilman, että käsittelyyn osallistuisi ihminen, on kyseisen tiedon laadulle asetettava korkeat vaatimukset. Tässä tulee ilmi se, miksi on tärkeää, että arkistonmuodostusta ja sen laatua voidaan ohjata asiakirjan elinkaaren alusta alkaen.

229 Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista Oikeusministeriö (arviomuistio) 2020:14

230 Israel's State Archives to Use Artificial Intelligence to Release Millions of Documents, Haaretz verkkootikkeli 10.9.2020

231 Arviomuistio, Oikeusministeriö, s 63

6 Johtopäätökset

Arkistoitavat asiakirjat ovat asiakirjoja, joille tunnistetaan avoimien arvonmäärityksen kriteereiden perusteella arvo, jonka perusteella ne kuuluvat asiakirjalliseen kulttuuriperintöön. Viranomaisten asiakirjoja koskeva päätöksenteko on arkistoviranomaisen vastuulla. Arkistolaki kohdistuu kaikkiin asiakirjoihin, mutta arkistoinnin toimenpiteitä tehdään vain arkistoitaville asiakirjoille. Toimenpiteistä on erotettava seulonta ja seulontapäätöksen hakeminen, joissa kohteena ovat kaikki asiakirjat.

Tiedonhallintaa koskevassa sääntelyssä lähtökohtana on elinkaarisääntely tarkoittaen, että asiakirjan käsittelyä säännellään koko sen elinajan. Tämä on erityisen tärkeä ajatus arkistoinnin kannalta, jonka onnistumiselle elinkaaren alkuvaiheen ratkaisut tuottavat edellytykset. Tietosuojasääntelyn ja tiedonhallintalain sääntelyssä elinkaari jakaantuu yksioikoisesti. Arkistoinnin kannalta merkittävää on, että arkistoinnin katsotaan olevan asiakirjan elinkaareissa vaihe, joka alkaa vasta säilytysajan päätyttyä. Arkistoinnilla tarkoitettaisiin niitä toimenpiteitä ja aineistoja, joita käsitellään tuon ajankohdan jälkeen. Arkistoinnin osalta esimerkiksi elinkaaren alkupään metatiedot tuottavat tietoa arkistoinninkin tarpeisiin, joita arkistolain valtuuksin on sen tarkoitus huomioiden pystyttävä ohjaamaan. Arkistoinnin kannalta elinkaari on rakenne, joka tulisikin ymmärtää monipuolisemmin jatkumomallia lähentelevänä ajatuksena, jossa asiakirjalla voi olla samanaikaisesti useita eri käyttötarkoituksia, mukaan lukien arkistointitarkoitus.

Julkisuuslaki ja sen 5.4. § kaipaavat uudistusta. Siinä julkisuuslain soveltaminen kytkeytyy arkistoarvoon ja arkistolain kohteena oleviin asiakirjoihin, vaikka julkisuuslain ja arkistolain tavoitteet ovat erilaiset. Säännös on myös toimivallan puolesta ongelmallinen, sillä arkistointia ohjaava laki ei tunnista asiakirjoja, jotka voitaisiin kuitenkin liittää arkistoon, vaikkei näin olisi arkistolain mukaisesti katsottu.

Arkistoitavat asiakirjat muodostavat oman erillisen kokonaisuuden, mutta vasta ajan saatossa. Arkistoitavia asiakirjoja käsitellään siinä missä muitakin viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja elinkaaren säilytysvaiheessa. Arkistotilassa esimerkiksi Kansallisarkistossa voi olla useita erillisiä arkistokokonaisuuksia, jotka liittyvät esimerkiksi tietyn viranomaisen toimintaan tietyllä ajanjaksolla. Yhteys tietyn viranomaisen tai toimielimen toimintaan voi katketa esimerkiksi toimijan vaihtuessa tai tehtävien siirron yhteydessä. Yhteyttä toimintaan edellytetään asiakirjakokonaisuuden muodostumisessa. Jos yhteys toimijaan katkeaa, on arvioitava, muodostuuko arkistoaineistosta oma kokonaisuutensa.

Tällöin merkityksellistä on, onko aiemman toimielimen tai tehtäviä hoitavan organisaation määrittämä säilytysaika päättynyt ja onko seuraavalla organisaatiolla tai elimellä tarve käyttää kyseisiä tietoja. Jos on, niin arkistoaineisto voi muodostua yhteisesti omaksi kokonaisuudekseen, mutta arkistonmuodostus ei katkeaisi vaihdokseen.

Provenienssiperiaate on Suomessa perinteisesti vahva. Arkistolaki korostaa sitä esimerkiksi ulottumalla vahvasti arkistonmuodostukseen, luettelointiin ja järjestämiseen elinkaaren alusta alkaen. Provenienssiperiaatteessa on perinteisesti ollut keskeistä tietyn toimijan vahva yhteys asiakirjoihinsa. Provenienssia haastaa asiakirjojen syntyminen ja käsittely yhteisissä tietovarannoissa ja tietojärjestelmissä, joissa käsittelyn katsominen ainoastaan yhden toimijan varassa tapahtuvaksi ei onnistu. Asiakirjan elinkaaren alkuvaiheiden on otettava huomioon arkistoinnin edellytykset jatkossakin. Jollei näin säädetä uudeksikin arkistolaisissa, jää kirjaaminen ja asiakirjojen järjestyksen muodostaminen muun lainsäädännön varaan ja jättää siten arkistoinnin omaksi saarekkeekseen, erilliseksi pääteasemaksi. Tässä tapauksessa provenienssi perinteisessä mielessä voidaan unohtaa.

Tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain vaikutuksista arkistointiin merkittävin on säilytyksen ja arkistoinnin rajanveto. Pysyvästi säilytettävät asiakirjat olisivat asiakirjoja, joita ei koskaan arkistoida. Tulkinta on haastava ja olisikin huomattava, että myös tällaisilla asiakirjoilla voi saman aikaisesti olla arkistointiarvoa. Muiden lakien säätämisen yhteydessä pysyvää säilytystä ei ole arvioitu useinkaan pysyvien alkuperäisten käyttötarkoitusten kannalta vaan tutkimuksen ja muiden arkistointiin liittyvien tarkoitusten perusteella. Säilytys- ja arkistointivaiheisiin liittyvä rajanveto vaikuttaa moneen asiaan, esimerkiksi arkiston tehtävään ja vastuiden jakautumiseen.

Uuden arkistointia koskevan lain säätämisen keskeisiä asioita on yhteensovittaa tietosuoja- ja tiedonhallintasäätely arkistointia koskevan lain kanssa. Päällekkäistä säätelyä on vältettävä, mutta sitä ei voida täysin välttää, sillä kulttuuriperinnön turvaaminen edellyttää arkistoinnin ohjausta läpi elinkaaren.

Toimivalta päättää arkistoitavista asiakirjoista on arkistolain mukaan Kansallisarkistolla. Päätöksenteon osana arvioitaisiin henkilötietojen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Arvonmäärittelyn merkitys tulee korostumaan entisestään, sillä päätökset ovat osoituksia yleisen edun mukaisesta arkistointitarkoituksesta. Päätöksillä on merkitystä rekisterinpitäjien osoitusvelvollisuuteen ja tehtävien hoitoon. Keskeisten arvonmäärittelyn kriteerien tuominen lain tasolle parantaa päätöksenteon avoimuutta. Arkistollisesta arvosta on esitetty, että sitä olisi vain tilastoihin ja päätöksentekoon liittyvillä ynnä muilla vastaavilla asiakirjoilla. Tällainen lähestymistapa olisi harmillinen sen kuvan puolesta, mitä jälkipolville ja tutkijoille ajastamme välittyy. Sähköisen arkistoinnin edullisuuden

puolesta arkistoitavissa olisi entistä enemmän aineistoa verrattuna kalliiseen analogiseen arkistointiin. Sähköinen arkistointi edellyttää myös toimenpiteitä ja päivittämistä, tiedon pakkaamista.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on merkittävin peruste tietosuojasääntelyn mukaiselle pitkäaikaissäilytykselle. Termiä ei ole tarkoin määritelty. Käytännössä tietosuojasääntelyssä on lueteltu toimenpiteitä, joita arkistointiin liittyy. Tarkoitus -sanana liittyy siihen, että arkistoitavilla asiakirjoilla on arkistoinnin tarkoitus osana niiden koko elinkaarta. Yleisen edun käsite on lainsäädännöllisenä käsitteenä myös epämääräinen. Yleinen, yhteiskunnalle ja siihen kuuluville ihmisille kohdennettu yleinen etu voisi syrjäyttää yksilöiden intressit eli vaikutusmahdollisuudet omiin tietoihinsa ja niiden käsittelyyn. Arkistoinnin laatu ja turvallisuus ovatkin myös tietosuoja-asetuksen mukaan ensiarvoisen tärkeitä arkistointia toteutettaessa.

Arkisto-sana on poikkeuksellisen monimerkityksellinen ja hyvin kontekstisidonnainen. Arkisto asiakirjojen joukkona, tietoaineistona, arkisto tilana tai järjestelmänä taikka organisaationa. Arkistoitavat asiakirjat muodostavat arkiston tietojoukkona. Arkistotilaan siirto tai arkistojärjestelmän käyttö liittyy arkistoinnin toimenpiteiden suorittamiseen ja tietoa-aineiston turvaamiseen. Arkisto-organisaatioiden toimintaan kytkeytyy erilaisia tehtäviä, joista kaikkia ei voida pitää varsinaisena arkistona toimimisena. Arkisto-organisaation toiminnassa ydintehtävää on arkistoa-aineistojen vastaanotto, säilytys, järjestäminen ja saatavuuden turvaaminen erilaisin keinoin. Saatavuuden turvaaminen ja monipuolinen tietojen antaminen korostuu keinojen lisääntyessä.

Arkiston rooli tulee jatkossa muokkautumaan riippuen siitä, missä määrin arkisto palvelee asiakkaitaan ja tuottaa erilaisia koonteja, analyysejä ja tuloksia aineistoistaan näiden tarpeisiin. Tekoäly ja laajojen tietomassojen tehokkaammat käsittelytyökalut tuottavat mahdollisuuksia arkistoille käyttää niitä hyväkseen myös automaattisessa metatiedottamisessa, seulonnassa ja julkisuuden edistämisessä. Lainsäädäntö määrittelee osaksi sitä, missä määrin kyseiset keinot ovat otettavissa käyttöön. Esimerkiksi seulonnassa voisi mahdollistua päätöksenteko (jos automaattinen päätöksenteko on sallittu), joka perustuisi tietoaineistojen jälkikäteiseen läpikäymiseen koneopetetun tekoälyn keinoin.

Arkistointia hoitavat organisaatiot ovat rahoituskriisissä. Tällöin onkin syytä kysyä, mikä on arkiston perustehtävää. Onko se esimerkiksi tiedon louhiminen ja jalostaminen tutkimuksen tekemiseksi, vai keskittyminen tiedon saatavuuden ylläpitämiseen ja säilymiseen. Saatavuutta voi edistää monin tavoin. Tehtävän piiriin voi katsoa kuuluvan aineistojen digitointitoimet, joilla aineisto saadaan käyttäjäystävällisemmäksi. Aineistoa valikoidaan myös digitoinnissa, mikä on tietynlaista seulontaa, jos ajatellaan digitoinnin ohjaavan tutkimusta sellaisten aineistojen käyttöön, joita on helppo käyttää. Tiedonlouhinnassa ja

datan analysoinnissa tekoälyperusteisesti on myös vastaavia riskejä, ohjaako toiminta tiedon laatua ja käyttöä tiettyyn suuntaan ja antaako jalostettu tieto edelleen oikean kuvan historiastamme.

Tietosuoja ja sen toteuttaminen arkistoissa on merkittävä osa organisaation toimintaa ja vaikuttaa merkittävästi siihen, miten arkiston tehtävä muodostuu. Henkilötietojen käsittely arkistossa voi perustua vain yleisen edun mukaiseen arkistointitarkoitukseen. Se vaikuttaa myös tietojen hankintakeinoihin, sillä arkistoinnilla tarkoitetaan tietojen myöhempää käsittelyä suhteessa niiden alkuperäisiin käyttötarkoituksiin. Henkilötietojen käsittely edellyttää tietoa arkistoaineistoissa olevista henkilötiedoista ja niiden luonteesta. Metatiedot ja järjestäminen ovat keskeisessä asemassa siinä, että henkilötietojen suojaaminen ja rajoitukset voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

Lähteet ja kirjallisuus

Kirjallisuus

Aaltonen Mika, Merilehto Antti, Tekoäly Ihminen ja kone, Alma Talent Helsinki 2019

An Xiaomi. An integrated approach to records management. Information Management Journal 2003 37(4):24–30

Asiakirja-aineistojen käyttäjän opas, Kansallisarkisto 2002

Bingo S, Of provenance and privacy. Using contextual integrity to define third-party privacy. Am Arch (2011) 74:506–521

Cook, Terry What is Past is Prologue: A History of Archival Ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift Archivaria 43, 1997 saatavilla <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/12175/13184> viittauspäivä 4.11.2022

Digiopas Digitalia XAMK Tekijä: Teemu Hänninen julkaisusarja: Xamk Kehittää 82 Kaakois-Suomen ammattikorkeakoulu, Mikkeli 2019 <https://digitalia.xamk.fi/digiopas/1> viittauspäivä 11.3.2022

EDPB European Data Protection Board Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR Version 1.0 Adopted on 02 September

EAG, European Archives Group, Guidance on data protection for Archive services, guidelines on the implementation of the General Data Protection Regulation in the archive sector 10/2018

Guide to archiving personal data The National Archives UK, 2018 <https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/guide-to-archiving-personal-data.pdf>, viittauspäivä 15.5.2022

Günther & Hasanen & Juhila Analyysitavan valinta ja yleiset analyysitavat Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/analyysi-ja-tulkinta/> viittauspäivä 10.4.2022

Battle Over Memory: Israel State Archives Issue Order to Hand Over All State Documents
31.5.2020 <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-battle-over-memory-state-archives-issue-order-to-hand-over-all-state-documents-1.8883710>, Haaretz verkkoartikkeli
viittauspäivä 13.2.2022

Israel's State Archives to Use Artificial Intelligence to Release Millions of Documents
<https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-state-archive-to-use-artificial-intelligence-to-release-millions-of-documents-1.9145169>, verkkoartikkeli Haaretz, viittauspäivä 13.2.2022

Haikonen Pentti O. A. Tietoisuus, tekoäly ja robotit, Art House, Helsinki 2017

Henttonen Pekka Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen, Avain Helsinki 2015

Henttonen, P. (2017). Privacy as an archival problem and a solution. *Archival Science*, 17(3), 285–303. <https://doi.org/10.1007/s10502-017-9277-0>

Hirvonen Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisu 17, Helsinki 2011

Hupaniittu, Outi Asiakirjallinen kulttuuriperintö teoksessa Arkistot ja kulttuuriperintö Toimittaneet Outi Hupaniittu ja Ulla-Maija Peltonen TIETOLIPAS 268, SKS Helsinki 2021

Härifrån till evigheten, En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, Betänkande av Arkivutredningen Stockholm 2019 SOU 2019:58

Isomursu, Anne. Kuvansa kullakin -Valokuva-arkiston hallinnan kysymyksiä. Suomen valokuvataiteen museo. Libris, Helsinki 2011

Jimerson Randall C., Chicago: Society of American Archivists, 2009. 442p. D56.00. ISBN 1-931666-30-X. Archives Power: Memory, Accountability, and Social Justice

Jääskeläinen Atte, Mitä tapahtuu huomenna, kun tekoäly poistaa kaikki järjettömyydet, WSOY Helsinki 2019

KAM Tietosuoja KAM-sektorilla Suositellut toimintatavat henkilötietoja sisältävien aineistojen käsittelyyn kirjastoissa, arkistoissa ja museoissa. Versio 1.0 15.5.2019

Kelleher John D., Syväoppiminen, Kuinka tekoäly toimii, suom. Kimmo Pietiläinen, Libris/Painoliber Oy, Helsinki 2020

Kilki, Jaana, Asiakirjatiedon hallinnan asiantuntijuuden diskursiivinen rakentaminen Suomessa: Tutkimus normatiivisesta professionaalista diskursista vuosina 1935–2015. Tampereen yliopisto, väitöskirja 2020

Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen Uusi tietosuojalainsäädäntö, Alma Talent 2018

Lehtinen, Eira. Rekisterinpitäjän oikeutettu etu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalautakunnan ratkaisukäytännössä Helsingin yliopisto, tutkielma 2017

Lybeck Jari, Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti Arkistolaitos Helsinki 2006

Merilehto Antti, Tekoäly -matkaopas johtajalle, Alma Talent 2018, Helsinki

Mäenpää Olli, Julkisuusperiaate, Alma Talent Helsinki 2020

Mäenpää Olli, Yleinen hallinto-oikeus (Alma Talent 2017)

Oikeusministeriön julkaisuja Selvityksiä ja ohjeita 2020:14 Vainio, Niklas; Tarkka, Valpuri; Jaatinen, Tanja Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3>

Orrman, Eljas Asiakirjojen seulonnasta ja julkisuudesta tutkimuksen edellytyksiä säätelevinä tekijöinä. Tieteessä tapahtuu 3/2012

Osawa Takehiko, Records Management and Standards in Japan National Archives of Japan 2012 https://www.archives.go.jp/english/news/pdf/121130_01_01.pdf viittauspäivä 24.5.2022

Peltonen Ulla-Maija, artikkeli Provenienssiperiaatteen kulmia teoksessa Arkistot ja kulttuuriperintö Toimittaneet Outi Hupaniittu ja Ulla-Maija Peltonen TIETOLIPAS 268, SKS Helsinki 2021

Puustinen Sari, Mäntysalo Raine, Jarenko Karoliina Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsennystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin, Yhdyskuntasuunnittelu 2017:4 vol 55

Rasmus Tomi, Julkisen hallinnon tietoaisteistojen säilyttäminen ja arkistointi, UEF 2020

Rastas Pirkko, Arkistotoimi ja asiakirjahallinto. 2. uudistettu painos. Helsinki 1994

Rolan Gregory, Humphries Glen, Jeffrey Lisa, Samaras Evanthia, Antsoupova Tatiana & Katharine Stuart More human than human? Artificial intelligence in the archive, Archives and Manuscripts, 47:2, 179-203, DOI: 10.1080/01576895.2018.1502088 (2019)

Siukonen, Neittaanmäki, Mitä tulisi tietää tekoälystä, Docendo Jyväskylä, 2019

Suomen tekoälyaika -väliraportti 2017 Työ- ja elinkeinoministeriö, julkaisu 41/2017

Tiedon jyväsiä, Asiakirja-aineistojen käyttäjän opas, Kansallisarkisto 2002

Ustaran Eduardo, European data protection Law and Practice, An IAPP Publication 2018 s. 131

Virtanen, Pekka V. (1999). Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa Knuuti, Liisa (toim.) (1999): Kaupunki vuorovaikutuksessa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu 1999 C 52. Teknillinen korkeakoulu, Espoo, 59 – 88.

Voutilainen, Tomi Hallituksen asiakirjat – Onko niitä? Artikkelit 25.11.2021, Referee-artikkeli Edilex 2021/52

Voutilainen Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely, EDITA 2009

Voutilainen Tomi Oikeus tietoon, Informaatio-oikeuden perusteet Edita 2019

Voutilainen Tomi, Huttunen Kimmo Julkisen hallinnon tiedonhallinnan pirstoutuminen ja lainsäädäntö julkaisussa OIKEUS 1/2015

Internetlähteet

Airaksinen Jenni Grounded theory Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvaliteoreettiset-metodologiset-viitekehukset/grounded-theory/> viittauspäivä 10.4.2022

Arkistowiki wiki.narc.fi

Arvonmäärittäminen: <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys> viittauspäivä 20.4.2022

Asiakirjatieto: <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Asiakirjatieto> viittauspäivä 20.4.2022

Provenienssiperiaate: <http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Provenienssiperiaate> viittauspäivä 20.4.2022

Cambridge dictionary <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/appraisal> viittauspäivä 20.5.2022

ISO/TC 46/SC11 Metadata for records <https://committee.iso.org/sites/tc46sc11/home/projects/published/iso-23081-metadata-for-records.html> viittauspäivä 11.11. 2022

JHS-suositukset (lakkautetut) <https://www.suomidigi.fi/ohjeet-ja-tuki/jhs-suositukset-lakkautetut> viittauspäivä 02.11.2022

Juhila Kirsi Katogoria-analyysi Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/teoreettis-metodologiset-viitekehykset/kategoria-analyysi/> viittauspäivä 10.4.2022

Kansallisarkisto, tietosuoja verkkosivut <https://kansallisarkisto.fi/fi/info/tietosuoja/henkil%C3%B6tietojesi-k%C3%A4sittely-kansallisarkistossa/kun-tietojasi-sis%C3%A4ltyy-kansallisarkistossa-s%C3%A4ilytett%C3%A4viin-aineistoihin> -viittauspäivä 20.11.2022

Mitä on mielenterveys? Suomalaisen kirjallisuuden seura, tiedonkeruu <https://www.finlit.fi/fi/arkisto/vastaa-keruisiin/mita-mielenterveys> viittauspäivä 17.2.2022

Multilingual Archival Terminology <http://www.ciscra.org/mat/mat/term/61> viittauspäivä 19.1.2022

Norjan arkistoviranomaisen verkkosivut <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivering>, 5.6.2017 viittauspäivä 2.12.2021

Riksarkivet Förändringar i Digitala forskarsalen när GDPR träder i kraft. <https://riksarkivet.se/Nyhetsarkiv?item=113546> 2018-05-25 viittauspäivä 15.5.2022

Suoninen Eero Diskurssianalyysi Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/teoreettis-metodologiset-viitekehykset/diskurssianalyysi/> viittauspäivä 10.4.2022

Sähköisen tiedonhallinnan ja arkistoinnin ohjeet yksityisaineistoille Yksityiset keskusarkistot ry – De privata centralarkiven rf http://www.yksityisetkeskusarkistot.fi/wp-content/uploads/2021/11/YKA_Sahkoinen_ohje_2021.pdf viittauspäivä 12.4.2022

Tieteen termipankki <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:intressivertailu> viittauspäivä 5.2.2022

Tietoarkisto, ohjeita aineiston arkistojalle, kohta Poista henkilötiedot <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/arkistointi/ohjeita-aineiston-arkistojalle/> viittauspäivä 13.1.2022

Tietosuojavalettu Tieteellisen tutkimuksen tietosuoja <https://tietosuoja.fi/henkilotietojen-kasittelyn-roolit-ja-vastuut> viittauspäivä 13.3.2022

Tietosuojavalettu <https://tietosuoja.fi/rekisterinpitajan-oikeutettu-etu> viittauspäivä 02.02.2022

Tietosuojavaletetun toimisto <https://tietosuoja.fi/henkilotietojen-kasittelyperusteen-valinta-ja-lainmukaisuuden-varmistaminen> 24.2.2022

Tietosuojavaletetun toimisto, Vaikutusten arviointi <https://tietosuoja.fi/luettelo-vaikutustenarviointia-edellyttavistakasittelytoimista> viittauspäivä 24.2.2022

Tietosuojavaletetun toimisto. ohjeet tieteellisen tutkimuksen tietosuojasta <https://tietosuoja.fi/tieteellinen-tutkimus> viittauspäivä 24.4.2022

Wikipedia <https://fi.wikipedia.org/wiki/Tarkoitus> viittauspäivä 10.5.2022

Wiktionary, yleinen etu: https://fi.wiktionary.org/wiki/yleinen_etu viittauspäivä 23.3.2022

Virallislähteet, oikeuskäytäntö sekä kansainväliset sopimukset ja ohjeistukset

Arkistojen yleismaailmallinen julistus https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_2011_UDA_Fl.pdf, viittauspäivä 13.3.2022

Arkistolaki Suomen säädöskokoelma 184/1981, annettu 20.2.1981

Arkistolaki Suomen säädöskokoelma 831/1994, annettu 23.9.1994

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/790, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, tekijänoikeudesta ja lähioikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla ja direktiivien 96/9/EY ja 2001/29/EY muuttamisesta (DSM-direktiivi)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (avoimen datan direktiivi).

FAIR-periaatteet. GoFair Saatavilla <https://www.go-fair.org/fair-principles/>, viittauspäivä 18.2.2022

Faron sopimus, Faro Convention Council of Europe Treaty Series – No. 199 Council of Europe

Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society 2005

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 14/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle arkistolaiksi HE 187/1993 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n ja arkistolain 1 §:n muuttamisesta HE 187/2014 vp

Hallituksen esitys 9/2018 vp eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 10/2022 vp

Hallituksen esitys 284/2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallitusten arkistonmuodostussuunnitelma 20.10.2010

ISO: International Standard International Standard ISO 15489-1 (2001). Information and documentation – Records management. Part 1: General

JHS 176 Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen JUHTA, Versio: 1.3 5.10.2012

Oikeusministeriö Julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet Arviomuistio 9.7.2021VN/4400/2021

Kansallisarkiston hankintapolitiikka Saatavilla: <https://arkisto.fi/fi/palvelut/yksityisarkistojen-vastaanottaminen/kansallisarkiston-hankintapolitiikka> viittauspäivä 17.2.2022

Kansallisarkiston seulontapolitiikka Versio 1.6 16.12.2020

Määräys arkistoitavien asiakirjojen muodosta KA/15906/07.01.01.00/2021, 22.12.2021

Määräys hallitusten asiakirjojen käsittelystä ja arkistoinnista Kansallisarkisto (VN/3877/2019)

Suomen tekoälyaika -raportti 2017 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 41/2017 Helsinki 2017

SÄHKE2 Metatietomalli Versio 1.3 [18.3.2020]

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

KHO:2021:152

KHO 2015:171

KHO:2020:48

KHO 181:2013

Muu päätös KHO 510/2017

Muu päätös KHO 781/2015

Laki Kansallisarkistosta Suomen säädöskokoelma 1145/2016, annettu 16.12.2016

Laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta Suomen säädöskokoelma 616/2021, annettu 29.6.2021

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Suomen säädöskokoelma 621/1999, 21.5.1999

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta Lausuntopalvelu VN/23654/2021

Perintökaari Suomen säädöskokoelma 40/1965, 5.2.1965

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2018

Suomen perustuslaki Suomen säädöskokoelma 731/1999, 11.6.1999

Tekijänoikeusasetus Suomen säädöskokoelma 574/1995, 21.4.1995

Tekijänoikeuslaki Suomen säädöskokoelma 404/1961, 8.7.1961

Tietosuoja-asetus. Asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

Tietosuojalaki Suomen säädöskokoelma 1050/2018, 5.12.2018

Unesco Memory of the world: General Guidelines to safeguard documentary heritage CII-95/ws11 November 1995. Saatavilla <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000105132> viittauspäivä 27.11.2022

Vesilaki, Suomen säädöskokoelma 587/2011, 27.5.2011

WP29 Working Opinion 06/2014 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC Adopted on 9 April 2014

UNITED NATIONS YEAR FOR CULTURAL HERITAGE (2002) summary: Information kit, the cultural heritage riches and diversity (YK) saatavilla <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127155> viittauspäivä 27.11.2022

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-263-979-0 PDF