

Asia: VN/23654/2021

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta/Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av arkivlagen och lagen om Riksarkivet

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton lausunto

VN/23654/2021, Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

1 Asian tausta ja valmistelu

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

3 Tavoitteet

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (esitysluonnos) määrittelee käsiällä olevan lakiuudistuksen tavoitteeksi muun muassa arkistolain soveltamisalan yhdenmukaistamisen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019; tiedonhallintalaki) kanssa. Lisäksi ehdotetussa laissa säädettäisiin muutamista keskeisistä määritelmistä, joita ovat esimerkiksi arkistoinnin, arkistometatietojen, arkistotoimen ja arkistotoimijan käsitteet. Lainvalmistelun lähtökohdissa on siis painottunut käsitteistön uudistaminen ja sen saattaminen yhdenmukaiseksi muun informaatio-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Tähän liittyvät myös ehdotettavan lakiuudistuksen suurimmat heikkoudet – käsiteperustaa on tarkastettava ja parannettava, tai riskinä on hukata se arvokas tilaisuus, jollaista arkistolain uudistus tavoitteittensa kannalta edustaa. Seuraavassa lausutaan ehdotetun arkistolain keskeisimmistä käsitteistä yksi kerrallaan, minkä jälkeen edetään yleisempiin käsitteistöä ja lain

lähtökohtia koskeviin huomioihin sekä lopulta muihin pykäläkohtaisiin huomioihin. Kaikki huomiot koskevat lakia arkistolain muuttamisesta; laista Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta ei Pohjois-Karjalan maakuntaliitolla ole lausuttavaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Arkistointi (2 a § a kohta)

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksessa ((EU) 2016/679; tietosuoja-asetus) ja samansuuntaisen logiikan päälle rakennetussa tiedonhallintalaissa arkistointi käsitteenä merkitsee asiakirjojen siirtymää yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan säilytyksen vaiheeseen sen jälkeen, kun niiden alkuperäinen käyttötarkoitus on lakannut. Nykyisessä arkistolaissa (831/1994) asiakirjat sen sijaan liittyvät arkistoon heti syntyessään (6.1 §). Esitysluonnoksessa epäjohdonmukaisuus noteerataan, mutta siihen puuttumiseksi ehdotettua ratkaisua ei voida pitää hyväksyttävänä. Ehdotuksen mukaan asiakirja tulisi arkistoiduksi määritelmän mukaisesti säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon ja sen sisältö on muuttumaton, mutta samalla arkistointi sisältäisi kaikki ne aktiiviset toimenpiteet, jotka tähtäisivät arkistoitavan tietovarannon muodostamiseen. Esitysluonnoksessa ilmaistu tavoite ("arkistoinnin määritelmä tekisi näkyväksi sen, että arkistointiin tähtäviä toimenpiteitä tehdään asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa, mutta alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaiset toimenpiteet lakkaavat, kun tieto on arkistoitu") on toki jalo mutta toteutuessaan vesittäisi käsitteen samalla tavalla, josta arkistotoimi nykyisen arkistolainsäädännön valossa kärsii. Elinkaariajattelun huomioiminen ei ole perusteltu syy rampauttaa arkistoinnin käsitettä koskemaan samanaikaisesti sekä koko aktiivivaihetta että ainoastaan asiakirjan "eläköittämisaktia", vaan arkistoinnin käsite tulee lakiuudistuksessa asettaa linjaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain tarkoittaman arkistoinnin kanssa. Arkistoinnin sijaan uudistettavassa arkistolaissa voitaisiin puhua esimerkiksi arkistointiin tähtäävistä toimenpiteistä viittaamaan niihin tekoihin, joiden tarkoituksena on asiakirjallisten tietojen todistusvoimaisuuden ja käytettävyyden säilyminen asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa ja myös arkistointia silmällä pitäen.

Arkistometatiedot (2 a § b kohta)

Uudeksi käsitteeksi esitysluonnoksessa ehdotettava arkistometatietojen käsite tulisi korvata metatietojen käsitteellä, joka on asiasisällöltään niin ammatti- kuin yleiskielessäkin vakiintunut tarkoittamaan juuri sitä, mihin ehdotuksen mukaisilla arkistometatiedoilla viitataan eli asiakirjan

kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvaavaa tietoa. Tarpeeton uudissana heikentää sen ympärille kiertyvän sääntelyn ymmärrettävyyttä.

Arkistotoimi (2 a § c kohta)

Arkistotoimen käsitteen alkuperäistä, aiottua merkityssisältöä on haettava vuoden 1981 arkistolain esitöistä saakka, ja käsite on vuosikymmenten mittaan loituntunut entisestään siitä, miten asiakirjojen elinkaareen liittyvät vastuut tosiasiallisesti mielletään. Arkistotoimi suhteutuu sekä käsitteenä että terminä huonosti suomalaisten asiakirjahallinnan ammattilaisten keskuudessa vakiintuneeseen jakoon asiakirjahallinnon ja arkiston välillä. Terminä se luo mielikuvan asiakirjojen arkistointivaiheeseen ajoittuvista operaatioista, vaikka asia on juuri päinvastoin: esitysluonnoksen mukaan arkistotoimella tarkoitettaisiin sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Kyseiset operaatiot mielletään nykyisellään vakiintuneesti osaksi organisaation asiakirjahallinnon vastuita. Arkistotoimen määritelmän tuominen lain tasolle on joka tapauksessa askel oikeaan suuntaan, mutta käsitettä jäisi edelleen rasittamaan sen määrittelemättömyys suhteessa [muuhun] asiakirjahallintoon.

Arkistotoimija (2 a § e kohta)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan nykyisen arkistolain mukaisen arkistonmuodostajan käsitteen korvaamista arkistotoimijan käsitteellä. Käsitteen kritiikki liittyy kiinteästi arkistotoimesta lausuttuun: arkistotoimijan käsite on harhaanjohtava sikäli, että vasten sitä käsitteen intuitiivisesti herättämää mielikuvaa toimijasta, jonka ydintehtävä on kulttuurihistoriallisiin tarkoituksiin tapahtuva arkistointi, lakiehdotuksessa arkistotoimijalla viitataan asiakirjojen aktiivivaiheen tiedonhallintayksikköön, joka on juuri varsinaisen [pääte]arkistotoimijan vastakohta elinkaariajattelun aktiivi- ja passiivivaiheisiin perustuvan dikotomian valossa. Arkistotoimijan sijaan tulisikin puhua joko nykyisen lain mukaisesti arkistonmuodostajasta, joka on käsitteenä myös arkistoteorian hyödyntämä ja tällaisena asiakirjahallinnan ammattilaisten intuitiivisesti tunnistama, tai tiedonhallintayksiköstä, joka on käsitteenä tiedonhallintalaista jo nykyisellään löytyvä ja rajaukseltaan sitä paitsi ehdotettua arkistotoimijaa vastaava. Arkistotoimijan käsite on kenties räikein esimerkki siitä, kuinka informaatio-oikeudellisen sääntelyn yhdenmukaistamistavoite on tuntunut lakiehdotuksen valmistelussa tosiasiallisesti saavan väistyä arkistonäkökulman pakonomaisen korostamisen tieltä. Vastuiden selkeys lähtee käsitteistön selkeydestä, eikä ole tarkoituksenmukaista, ettei asiakirjahallinnon ammattikunta tunnista itseään sitä koskevasta lakitekstistä.

Tästä terminologisesta heikkoudesta irralliseksi esitysluonnoksen ansioksi on kuitenkin laskettava se, että arkistotoimijan käsite rajautuisi jatkossa tiedonhallintalain mukaiseen tiedonhallintayksikköön eikä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) mukaiseen viranomaiseen, kuten aiempi arkistonmuodostajan käsite. Maakuntaliiton kaltaiselle pienelle

kuntayhtymälle julkisuuslaissa omaksuttu viranomaisten erillisyyden periaate ja sitä rajaukseltaan mukaileva arkistonmuodostajan käsite on aina ollut epätarkoituksenmukainen ja haastava noudattaa, ja näin ollen ehdotettavan lakiuudistuksen tavoitetta mitoittaa uusi arkistotoimijan käsite tiedonhallintalain mukaisen tiedonhallintayksikön kanssa yhteneväisesti voidaan sinänsä pitää kannatettavana. Samanaikaisesti on olennaista huomioida arkistotoimijoiden kentän monipuolisuus ja näiden vaihtelevat resurssit, jotta lakisääteisten velvoitteiden asettamisessa kyseisille toimijoille välttyttäisiin tiedonhallintalain mukaiselta tilanteelta, jossa suurella osalla erityisesti pienistä kuntatoimijoista on lain edellyttämien tiedonhallinnan kuvausten laadinta edelleen pahasti kesken. Perusluonteeltaan varsin resurssi-intensiivisen digitaalisen asiakirjahallinnan kansallisen kehityksen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, ettei tiedonhallintayksiköille kasata tiedonhallinnan kuvausvelvoitteita, jotka eivät kommunikoi keskenään ja joita ei ole suhteutettu suomalaisten julkishallinnon organisaatioiden asiakirjahallinnan tosiasialliseen kapasiteettiin.

Käsitteistöstä ja lain lähtökohdista yleisesti

Yleisellä tasolla voidaan edellisiin nostoihin perustuen todeta, että esitysluonnos on käsitteellisesti heikolla pohjalla. Yritys tehdä arkistoinnista aktiivinen prosessi, joka alkaa asiakirjan haltuunotosta tai jo asiakirjajärjestelmän suunnittelusta on toki moderni ja arkistoteoreettisesti kuranntti, mutta käsitteellistämässä tehdyt valinnat ovat ajaneet esitysluonnoksen tilanteeseen, jossa lain konseptit ja logiikka ovat sen pääasiallisena käytännön soveltajaryhmänä toimiville asiakirjahallinnon ammattilaisille vieraita ja outoja. Esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla huomioitu asiakirjahallinnon ammattikieleen ja -ajatteluun vakiintuneita käsitteitä ja konsepteja, vaan tämän sijasta on päädytty projisoimaan erilaisia arkistojohdannaisia uudissanoja näiden tilalle. Heikko ymmärrettävyys ja soveltamisesta vastuussa oleville ammattilaisille vieras logiikka tulevat vaurioittamaan lain sovellettavuutta ja tehokkuutta, mikäli näihin seikkoihin ei valmistelun seuraavissa vaiheissa puututa. Lakiehdotus on nykyisellään kaukana siitä kokonaisvaltaiseen elinkaariajatteluun tähänneestä tiedonhallintakaaresta, johon tiedonhallintalain valmistelutyö alun perin tähtäsi mutta johon arkistolain uudistus ei lopulta ehtinyt mukaan. Lakiehdotuksen arkistoinnin asemaa muusta tiedonhallinnasta erillisenä veloitteena korostava näkökulma toimii itseään vastaan, kun organisaatioiden asiakirjahallinnossa joudutaan tasapainoilemaan asiakirjahallinnan teorian ja näistä intellektuaalisesti yhä loitommas ajautuvan lainsäädännön (arkistolaki, tiedonhallintalaki) välillä.

Muita pykäläkohtaisia huomioita

Arkistolakiehdotuksen 8.3 §:n mukaan arkistotoimijat hakisivat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Momentin muotoilu vaikuttaisi perustavan jokaiselle arkistotoimijalle harhaanjohtavan veloitteen hakea erikseen seulontaesitykseen pohjaavan seulontapäätöksen. Tätä tuskin on tavoiteltu; lain tulisi myös jatkossa mahdollistaa esimerkiksi Kuntaliiton koordinoima yhteinen seulontapäätös vaikkapa kaikille maakuntaliitoille yhteisesti. Tämän ohella on kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden aineistojen säilymisen turvaamiseksi tärkeää, että Kansallisarkiston resurssit mitoitetaan mahdollistamaan myös yksittäisille viranomaisille tarjottava neuvonta seulontapäätösten soveltamisessa.

Samaisessa momentissa (8.3 §) nostetaan Kansallisarkiston suorittaman arvonmäärityksen perusteet laintasoisesti näkyviin. Tätä voidaan pitää erittäin kannatettavana niin esitysluonnoksessa mainitun tarkoitussidonnaisuusperiaatteen (hallintolaki (434/2003) 6 §) kuin henkilötietojen suojaan liittyvien perusoikeuksien tasapainottamisenkin kannalta. Momentissa tulisi kuitenkin kiinteämmin sitoa kulttuurihistoriallinen arvonmääritys tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuun yleisen edun mukaiseen arkistointitarkoitukseen, jotta momentilla olisi paremmat edellytykset toimia kansallisen ”yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen” mittapuuna, jota ja johon perustuvaa oikeuskäytäntöä Kansallisarkiston seulontapäätökset mukaan lukien myös muut näitä tarkoituksia toteuttavat toimijat – esimerkiksi yksityisarkistot – voisivat hyödyntää tietosuoja-asetusta soveltaessaan.

Ehdotettavan arkistolain 14.4 §:n mukaisen digitaalisten asiakirjojen siirron vapaaehtoisuutta kuntatoimijoille voidaan pitää kannatettavana, sillä kuten esitysluonnoksessakin todettua, kyseisten toimijoiden edistymisessä ja resursoinnissa sähköisen asiakirjahallinnan saralla on suurta vaihtelua. Samanaikaisesti asiassa on riskinä, että Kansallisarkiston tarjoaman sähköisen arkistoinnin palvelun (SAPA) käyttöaste tulee kuntatoimijoiden osalta jäämään ainakin ensi alkuun pieneksi, mikäli mahdollisuus siirtoihin on luonteeltaan tietoaineiston sopimusperusteinen, manuaalinen ja kertaluontoinen massa-ajo. Kunnat ja kuntayhtymät tulevat yhä suurella todennäköisyydellä tarvitsemaan omia sähköisiä arkistojaan, jotka on integroitu operatiivisiin järjestelmiin siten, että tiedonsiirto on automaattista ja ajastettua – tähän nähden SAPA edustaa kankeaa, työlästä ja byrokraattista lisävaihetta aineistoille, jotka ovat jo valmiiksi Sähke2-standardin mukaisissa sähköisen arkistoinnin järjestelmissä. SAPA:n kehityksessä tulisi keskipitkällä aikavälillä pyrkiä mahdollisimman pitkälle automatisoituihin tiedonsiirtoihin organisaatioiden ja SAPA:n välillä teknisiä rajapintoja hyödyntäen, mutta niin kauan kuin siirrot ovat luonteeltaan manuaalisia, on muistettava huomioida kuntatoimijoiden vaihtelevat lähtökohdat sekä omat sähköisen arkistoinnin ratkaisut. Kuntatoimijoiden innokkuutta siirtomahdollisuuden hyödyntämisessä määrittänevät lopulta tallennuskapasiteetin kaltaisissa seikoissa tavoitellut säästöt.

7 Lakiehdotukset

8 Muut huomiot

Hirvonen Vili
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto