

Lausunto

07.03.2025

Asia: VN/23654/2021/

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kaustisen kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Kaustisen kunta kiittää lausuntopyyntöä ja antaa Opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon hallituksen luonnoksesta esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta:

Kaustisen kunta pitää tärkeänä, että arkistolakia uudistetaan. Tulossa olevaa arkistointilain muutosta on valmisteltu jo useiden vuosien ajan ja nykyinen laki on vanhentunut.

Kaustisen kunta on jo aiemmassa lausunnossaan (VN/23654/2021) tuonut esille lakiluonnoksen 9 §:ään liittyvän seulontaesityksen osalta, että Kansallisarkiston tulisi jatkossakin antaa määräys pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista (arkistointipäätös), ilman että jokainen Suomen kunta, kaupunki tai muu toimija niistä erikseen hakee seulontapäätöstä. Tällainen yksittäisen toimijan hakema seulontapäätös lisää valtavan määrän byrokratiaa niin Kansallisarkistolle kuin kunnille, kaupungeille ja muille viranomaisille. Mielestämme Kansallisarkiston tulee edelleen omasta aloitteestaan antaa seulonta-päätökset tai määräys pysyvästi säilytettävistä (arkistoitavista) asiakirjoista kaikkia kuntia ja kaupunkeja koskien.

Asiakirjojen ja tietoaineistojen säilyttäminen sekä arkistointi

Edelleen kaipaamme myös tarkempia määrytyksiä lakiin siitä, kuinka menetellään niiden asiakirjojen/aineistojen suhteen, joille tiedonhallintalautakunta on antanut säilytysaikaohjeiden mukaisina säilytysaikoja. Voiko kunta ottaa käyttöönsä tiedonhallintalautakunnan antamat ohjeistukset sellaisenaan, vai pitääkö kaikille asiakirjoille hakea seulontapäätökset, tämä jää lakiluonnoksessa edelleen todella epäselväksi. Tähän pitää saada täsmennyksiä.

Lausuntonamme toteamme edelleen, että on kohtuutonta, jos jokainen kunta ja kaupunki joutuisi hakemaan erikseen Kansallisarkistolta seulontapäätökset. Tiedonhallinta-lautakunnan ohjeistukset pitää voida kunnissa ja kaupungeissa ottaa käyttöön sellaisenaan määräajan säilytettävien asiakirjojen osalta.

Olemme osallistuneet kaikkiin Kansallisarkiston ja Kuntaliiton järjestämiin webinaareihin, joissa lakiluonnosta on esitelty, mutta edelleen tiedonhallintalain ja arkistolain yhteensovittaminen on hyvin epäselvä, samoin kuin kunnan oma mahdollisuus määrätä säilytys-ajat niille asiakirjoille, joille Kansallisarkisto ei ole antanut arkistointimääräystä ja jotka ovat tiedonhallintalautakunnan ohjeistuksissa sijoitettu esim. 10 vuotta säilytettäviin asiakirjoihin.

Suomessa on vajaa 300 kuntaa ja kaupunkia, lisäksi valtava määrä muita tahoja, joita arkistolaki koskee. Korostamme edelleen sitä, että varsinkaan pienissä kunnissa ei ole riittäviä resursseja seulontapäätösten hakemiseen, kun ainoa arkistotoimea hoitava työntekijällä/viranhaltijalla on myös suuri määrä muita tehtäviä.

Mielestämme alkuperäisen tarkoituksen mukainen tietoaineiston ja asiakirjallisen aineiston arkistointi on tärkeämpää kuin tutkimuksellisen tarpeen perusteella säilyttäminen, eikä tutkimuksellisen tarpeen vuoksi tulisi asiakirjojen säilytysaikoja pidentää. Säilytysajan tulisi perustua pääsääntöisesti kunnan omaan käyttötarpeeseen.

Tässä pykälässä viranomaiselle asetetaan suuri vastuu ymmärtää ja arvioida tutkimuksellisia tarpeita, vaikka viranomaisella ei ole tähän välttämättä osaamista tai resursseja. Viranomaisissa tiedonhallinta järjestetään yleensä tukemaan ennen kaikkea päivittäistä toimintaa ja tiedonhallintaa. Arkistointiin ja arkiston tietopalveluun liittyvät tehtävät hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti ja hyvin niukoilla resursseilla. Jotta tutkimukselliset tarpeet tulisi arvonmäärityksessä aidosti huomioiduiksi, pitäisi viranomaisten saada arvonmääritykseen tukea Kansallisarkistolta tai muulta asiantuntijataholta.

Samat haasteet liittyvät vaatimukseen, jossa viranomaisen tulee arvioida, onko tietoaineistolla kulttuurihistoriallisen ominaisuuden tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen myös analogisessa muodossa digitoinnin jälkeen.

Tiedonhallintamalli ja säilytysaikojen määrittely

Esityksessä todetaan, että asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillistä arkistonmuodostussuunnitelmaa enää tarvittaisi. Mielestämme viranomaisilla on kuitenkin syytä olla tiedonohjaussuunnitelma, jota mm. asiahallintajärjestelmät käyttävät. Tiedonhallintamalli lyhyimmillään ei sisällä tarvittavaa määrää tietoa eikä ohjaa riittävästi viranomaisten asiakirjahallintoa, varsinkaan säilytysaikojen osalta.

Säilytysaikojen ja arkistoinnin käytännön toteutuksen suunnittelu pelkän tiedonhallinta-mallin avulla tuottaa kuitenkin haasteita. Tiedonhallintamalliin merkitään tiedot arkistoinnista tietoaaineistotasolla, mutta sekä Kansallisarkisto että tiedonhallintalautakunta antavat omat määräyksensä ja säilytysaikasuosituksensa yksittäisen asiakirjan tasolla. Suu-reen osaan tietoaaineistoista sisältyy sekä määräajan säilytettäviä että arkistoitavia asia-kirjoja tai tietoja, joten arkistoinnin suunnittelu tietoaaineistotasolla vastaamaan määräyksiä ja suosituksia on hankalaa. Tietoaaineistojen pilkkominen niin pieniksi kokonaisuuksiksi, että arkistoitavat tiedot voitaisiin aidosti erotella omiksi kokonaisuuksista, olisi työlästä ja hankalasti ylläpidettävää. Tähän toivotaan tulevaisuudessa hyviä käytännön ohjeita.

Vastuu asiakirjahallinnon järjestämisestä

Aiemmassa lakiluonnoksessa oli maininta arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisestä ja tällaiselta henkilöltä edellytettävistä vaatimuksista. Nyt lausunnolla olevasta lakiluonnoksesta tämä maininta on poistettu. Kaustisen kunnan mielestä tämä olisi pitänyt säilyttää lakiluonnoksessa ja lisäksi olisi pitänyt olla maininta arkistoinnin vastuuhenkilöltä (keskusarkistonhoitajalta) vaadittavasta koulutuksesta ja kokemuksesta. Tämä vaatimus olisi parantanut arkistoinnin vastuuhenkilöiden osaamistasoa sekä toimijoiden asiakirjahallintoa ja arkistotoimen hoitoa. (Vrt. esim. MRA 4 § rakennustarkastajalta vaadittava ammattitaito). Myös arkistonmuodostaja -termi olisi tullut laissa säilyttää.

Lakiesityksen 7 §:ssä säädettäisiin, että viranomaisen on suunniteltava arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa.

Arkistoinnin suunnittelun ja toteuttamisen vastuut jäävät lakiesityksessä epäselviksi. Jos arkistoinnin toteuttaminen on suunniteltava osana tiedonhallintaa, pitääkö arkistoinnin vastuut määritellä kuten tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa on todettu, vaikka tiedonhallintalaki ei itsessään säädä arkistoinnin suunnittelusta ja toteuttamisesta? Jos taas arkistoinnin vastuuta ei katsota kuuluviksi tiedonhallintalain sisältämiin johdon vastuisiin, saattavat arkistoinnin vastuut jäädä kokonaan määrittelemättä.

Nykyisessä arkistolaissa todetaan muun muassa, että arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Laissa todetaan myös, että arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle ja että kunnanhallitus määrää sen viranhaltijan tai toimihenkilön, joka johtaa kunnan arkistotointa ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. Nykyisen arkistolain kirjaukset ovat ehkä tarpeettomankin yksityiskohtaiset, mutta uuden lakiehdotuksen muotoilu jättää arkistoinnin suunnittelu- ja toteuttamisvastuut hyvin köykäisiksi, vaikka arkistointiin ja arvonmääritykseen liittyvät tehtävät ovat vaativia ja vaati-vat omaa erityistä asiantuntemustaan.

Arkistointilaissa on tärkeää huomioida myös arkistoinnin vastuiden jakautuminen viran-omaisissa ja huolehtia, etteivät arkistoinnin ja tiedonhallinnan vastuut mene keskenään sekaisin, vaikka kyseessä ovatkin osittain päällekkäiset vastuut. Mikäli arkistointivastuun määrätään olevan yksinomaan viranomaisella, jää epäselväksi kuka tai ketkä siitä todellisuudessa vastaavat. Lakiin tulee mielestämme kirjata, että viranomaisen on määrättävä viran- tai toimenhaltijat, joiden vastuulla arkistotoimen hoitaminen viranomaisessa on sekä heidän joukostaan se viranhaltija, joka vastaa ns. pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista, kuten tähän saakka on pitänyt tehdä.

Tiedonhallintalaki ja arkistointilaki ovat osittain sekavia ja niitä on täsmennettävä mm. Kansallisarkiston määräysvallan ja Tiedonhallintalautakunnan tehtävän ja oikeuden antaa säilytysaikaosituksia, osalta. Arkistointilaissa olevan maininnan mukaisesti Kansallisarkisto määrää arkistoitavista asiakirjoista ja Tiedonhallintalain 10 §:ssä mainitaan tiedonhallintalautakunta ja sen kokoonpano. Tiedonhallintalaissa ei kuitenkaan mainita tiedonhallintalautakunnan tarkemmista tehtävistä eikä varsinkaan toimivallasta asiakirjojen säilytysaikojen osalta. Kuitenkin tiedonhallintalautakunta antaa mm. asiakirjojen säilytysaikaohjeistuksia kunnille ja kaupungeille.

Mielestämme tiedonhallintalautakunnan säilytysaikaohjeistukset tulee voida ottaa käyttöön ilman erillisen seurantapäätöksen hakemista Kansallisarkistolta. Tämä sujuvoittaa sekä kuntien, kaupunkien ja Kansallisarkiston toimintaa. Käytäntö, että Kansallisarkisto antaa määräyksen ja joku toinen suosituksen ilman, että sitä voi ottaa käyttöön sellaisenaan, on mielestämme hyvin sekavaa. Kuitenkin myös tiedonhallintalautakunta on ministeriön alainen toimielin, jolloin myös sen päätöksiä ja ohjeistuksia pitää pystyä soveltamaan sellaisenaan. Uskomme, että tiedonhallintalautakunnalla on riittävä asiantuntemus säilytysaikaohjeistuksen antamiseen kaikkia julkishallinnon viranomaisten asiakirjallisten tietojen osalta. Kansallisarkiston tulisi antaa seurantapäätöksensä tiedonhallintalautakunnan antamien säilytysaikaohjeistusten pohjalta, ellei tiedonhallintalautakunnan antamien ohjeiden käyttö sellaisenaan ole mahdollista.

Kaustisen kunnan mielestä arkistointilaki ja tiedonhallintalaki olisi tullut selvyiden vuoksi yhdistää yhdeksi laiksi sen sijaan, että nyt on kaksi erillistä lakia. Tämä helpottaisi huomattavasti asioiden ymmärtämistä.

Kansallisarkisto

Lakiluonnoksen 5 luvussa on maininta Kansallisarkiston arviointitehtävästä, joka tarkoittanee sitä, että Kansallisarkisto voi tehdä esim. arkistotarkastuksia eri viranomaisten arkistoihin. Tämä tehtävä oli ennen maakunta-arkistoilla. Viranomaisilla on ollut niukasti resursseja arkistointiin liittyviin tehtäviin, eikä niitä ole helppo saada tulevaisuudessakaan lisää, joten arkistoinnin vaatimusten toteuttaminen saattaa olla hankalaa tai joskus jopa mahdotonta. Vielä 2000-luvun alussa Arkistolaitoksen alaiset maakunta-arkistot suorittivat kunnissa ja arkistotoimen tarkastuksia, joilla koettiin olevan ainakin jonkinlaista vaikuttavuutta saada arkistotoimen tehtävät järjestettyä vaatimusten mukaisesti. Lakiesityksen muotoilu kiinnittää huomiota ja se näyttää jäävän hyvin kevyeksi ohjaustoimeksi. Kansallisarkiston ohjaustoimintaa tulee lisätä juuri ohjaukseen, eikä niinkään tarkastusmielessä annettaviin huomautuksiin.

Kansallisarkiston ja tiedonhallintalautakunnan tehtävien ja toimivallan osalta lakiin tulee sisällyttää tarkemmat tiedot näistä selvyiden vuoksi.

Rauma Annika

Kaustisen kunta hallinto- ja kehittämispalvelut - Kaustisen kunnanhallitus