

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

Arkistolain uudistamista on odotettu, ja lakiehdotuksessa on yleisesti hyvää se, että uuden lain myötä saadaan yhtenäistettyä arkistoinnin tehtäviä ja vastuita tiedonhallintalain ja tietosuojasääntelyn kanssa. Kansallinen arkistotietovaranto ja myös kuntien mahdollisuus siirtää aineistojaan tähän arkistotietovarantoon on tervetullut uudistus. Toivomme, että jatkossa myös erilaisten kansallisten tietovarantojen toteutuksissa huomioidaan arkistoinnin vaatimukset niin, että moninkertaisista säilyttämis- ja arkistointivaatimuksista päästään eroon.

Vastuu arkistoinnin suunnittelusta

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 säädiä arkistoinnin suunnittelusta ja toteuttamisesta? Jos taas arkistoinnin vastuita 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 vaativat omaa erityistä asiantuntemustaan.

Arvonmääritys ja kulttuurihistoriallisen ominaisuuden tai todistusvoimaisuuden arviointi

Lakiesityksen 8 §:ssä säädettäisiin, että viranomaisen tulee määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella eli vastata arvonmäärityksestä. Samassa pykälässä todetaan myös, että arvonmäärityksessä on otettava huomioon muun muassa henkilötietoja sisältävien asiakirjojen arkistointitarkoituksessa tapahtuvaan käsittelyyn liittyviä riskejä ja arkistoinnin oikeasuhtaisuutta.

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.

Asiakirjojen siirto kansalliseen tietovarantoon ennen säilytysajan päättymistä

Lakiesityksen 13 §:ssä säädettäisiin, että asiakirjojen siirtäminen kansalliseen tietovarantoon voidaan toteuttaa tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun ajan kuluessa, eli ennen kuin säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on päättynyt.

Tiedonhallintalain voimaantumisen jälkeen on korostettu säilytysaika-termin tarkoittavan nimenomaan säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja että säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineisto joko tuhotaan tai arkistoidaan. Uusi tulkinta hankaloittaisi säilytysaikojen määrittelemistä viranomaisissa, jos säilytysaika voidaankin tulkita pelkästään suuntaa antavaksi. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että tällainen siirto olisi mahdollista, jos tietoaineiston käyttötarpeet ovat ensisijaisesti tutkimukseen perustuvia. Miten tällaiseen tietoaineistoon liittyvät vastuut käytännössä järjestetään, jos samaan tietoaineistoon kohdistuu sekä alkuperäisiä käyttötarpeita että tutkimuksellisia tarpeita, mutta tietoaineisto, rekisterinpitäjä ja tietopalvelutehtävät ovat siirtyneet Kansallisarkistolle?

Jos kansalliseen arkistotietovarantoon siirrettään paljon sellaisiakin tietoaineistoja, joihin kohdistuu vielä viranomaisen alkuperäisiä käyttötarpeita ja siten viranomaisen tietopalvelutarpeita, onko Kansallisarkistolla riittävästi resursseja tarjota viranomaisille tällaista tietopalvelua? Kansallisarkiston nykyinen Astia-verkkopalvelu on kehitetty erityisesti tutkijoiden tiedontarpeita varten, mutta viranomaisen tarpeet löytää tietoa voivat poiketa tutkijoiden tarpeista. On tärkeää, että aineistojen

etsimiseen tarkoitetun verkkopalvelun kehittämisessä ja tietopalveluprosessien suunnittelussa huomioidaan jatkossa myös viranomaisten tarpeet, mikäli Kansallisarkiston vastuulle siirtyy tietoaineistoja, joihin liittyy vielä viranomaisten tiedontarpeita.

Ennen tiedonhallintalakia viranomaiset saattoivat arkistoida asiakirjoja, vaikka niihin kohdistui vielä muita kuin tutkimuksellisia käyttötarpeita. Tätä ei kuitenkaan koettu ongelmalliseksi, koska arkistointi tapahtui viranomaisen omiin lähi- tai päätearkistoihin. Olisi selkeämpää, jos tätä tulkintaa jatkettaisiin niin, että viranomainen voisi kyllä siirtää omaan arkistoonsa tai säilytysjärjestelmäänsä omia tietoaineistojaan ennen säilytysajan päättymistä, mutta siirto Kansallisarkistoon tapahtuisi vasta sitten, kun aineistoon kohdistuisi pelkästään tutkimuksellisia käyttötarpeita.

Kansallisarkiston arviointitehtävä

Lakiesityksen 22 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkiston arviointitehtävästä, ja todetaan, että puutteita havaitessaan Kansallisarkisto voi kiinnittää viranomaisen huomiota määräysten toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen.

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 Arkistolaitos suoritti esimerkiksi kunnissa arkistotoimen tarkastuksia, joilla koettiin olevan ainakin jonkinlaista vaikuttavuutta saada arkistotoimen tehtävät järjestettyä vaatimusten mukaisesti. Lakiesityksen muotoilu kiinnittää huomiota jää kaiken kaikkiaan hyvin kevyeksi ohjaustoimeksi.

Tiedonhallintamalli ja säilytysaikojen määrittely

Esityksessä todetaan, että asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillistä arkistonmuodostussuunnitelmaa enää tarvittaisi. Tämä ehdotus on yleisellä tasolla hyvä, sillä tiedonhallintamalli, arkistonmuodostussuunnitelma ja tiedonohjaussuunnitelma ovat sisältäneet osittain päällekkäisiä tietoja ja usein onkin päädytty siihen, ettei erillistä arkistonmuodostussuunnitelmaa ylläpidetä ollenkaan, vaikka kaikkia tarvittavia tietoja ei olisikaan kirjattu tiedonohjaussuunnitelmaan.

Säilytysaikojen ja arkistoinnin käytännön toteutuksen suunnittelu pelkän tiedonhallintamallin avulla tuottaa kuitenkin haasteita. Tiedonhallintamalliin merkitään tiedot arkistoinnista tietoaineistotasolla, mutta sekä Kansallisarkisto että tiedonhallintalautakunta antavat omat määräyksensä ja säilytysaikasuosituksensa yksittäisen asiakirjan tasolla. Suureen osaan tietoaineistoista sisältyy sekä määräjän säilytettäviä että arkistoitavia asiakirjoja tai tietoja, joten arkistoinnin suunnittelu tietoaineistotasolla vastaamaan määräyksiä ja suosituksia on hankalaa. Tietoaineistojen pilkkominen niin pieniksi kokonaisuuksiksi, että arkistoitavat tiedot voitaisiin aidosti erotella omiksi kokonaisuuksista, olisi työlästä ja hankalasti ylläpidettävää. Tähän toivotaan tulevaisuudessa hyviä käytännön ohjeita.

Kansallisen arkistotietovarannon hyödyt kunnille

Esityksessä tuodaan esille hyötyjä kunnille, ja todetaan, ettei julkisessa hallinnossa enää tarvitsisi tehdä investointeja sähköisen arkistoinnin palveluihin, ja että tarve rajapintaintegraatioille omista järjestelmistä säilytysjärjestelmiin vähenisi, jolloin hyödyt kansallisesta arkistotietovarannosta alkaisivat realisoitua heti.

On totta, että pitkän ajan kuluessa kunnat hyötyvät siitä, ettei niiden tarvitse huolehtia tietoaaineistojen pysyvistä arkistoinnista eikä arkistoihin kohdistuvasta tietopalvelusta, jos tietoaaineistoja saadaan siirrettyä kansalliseen arkistotietovarantoon. Kaikista tietoaaineistoista arkistoidaan kuitenkin hyvin pieni osa (5–10 %), joten viranomaisten täytyy edelleen huolehtia kaikkien muiden tietoaaineistojen elinkaarenhallinnasta. Esimerkiksi kunnilla on paljon tietoaaineistoja, joita pitää säilyttää jopa useita kymmeniä vuosia, joten tällaisten aineistojen hallintaan tarvitaan edelleen jonkinlaisia säilytysjärjestelmiä ja rajapintaintegraatioita.

Vuorela Katariina
Porvoon kaupunki - Asiakirjahallintopäällikkö