

Lausunto

13.05.2022

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

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta 9.5.2022

Luonnoksessa lakiesitykseksi arkistolain muuttamisesta on asetettu kunnianhimoisesti tavoitteeksi varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus. On toki asiallista, että arkistolaki saisi esityksen mukaan tarkoituspykälän, mutta lakiesityksessä rajoitutaan kuitenkin vain valtio- ja kuntatasoisiin asiakirjoihin. Se on kapea näkökulma asiakirjalliseen kulttuuriperintöön. Luonnoksessa olisi tarkasteltava myös kansalaisyhteiskuntatasoisia asiakirjoja ja niiden säilymistä ja saatavuutta. Siinä olisi sanottava selkeästi, että myös laissa yksityisten arkistojen valtionavusta on asetettu tarkoitukseksi edistää kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien arkistoaineistojen säilymistä ja käyttöä.

Luonnoksessa on asetettu tavoitteeksi päivittää laki vastaamaan arkistotoimen nykyistä toimintaympäristöä ja korostettu siinä yhteydessä digitaalisen arkistoinnin merkitystä. Asiakirjojen sähköinen tallentaminen saattaa toki olla valtavirtaa valtionhallinnossa ja muissa julkisoikeudellisissa yhteisöissä, mutta se ei välttämättä ole sitä yksityisten ja erilaisten järjestöjen parissa. Luonnoksen pohjaksi tarvittaisiinkin laajempaa erittelyä kulttuuriperinnön tallentamisen ja saatavuuden nykytilasta. Samalla tulisi myöntää, että monipuolisen kulttuurihistoriallisen aineiston tallentaminen vaatii aineistojen ominaislaadun tunnistamista. Yksityiset aineistot ovat paljon heterogeenisempiä kuin viranomaisaineistot. Siksi niiden takautuva digitalisointi ei onnistu yhtä laajasti. Paperisille aineistoille tarvitaankin edelleen tiloja, samoin ohjeita aineistojen säilytysoloista.

Luonnoksessa on hahmotettu monipuolisesti lakiesityksen tavoitetta yhdenmukaistaa arkistolakia muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuoja koskevan lainsäädännön kanssa.

Luonnoksessa lakiesitykseksi arkistolaiksi on haluttu selkiyttää ja yhdenmukaistaa arkistotoimen terminologiaa. Terminologian muutoksia ei ole pyritty pohjustamaan arkistojen ja niiden käyttäjien keskusteluilla. Uudistushalu heijastelee luonnoksen kapeaa lähtökohtaa tarkastella kansallisen kulttuuriperinnön tallentamista valtionhallinnon näkökulmasta. Asiakirja-termi on määritelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain tarkoittamaksi asiakirjaksi. Se antaa vahvasti ymmärtää, että vain viranomaisen laatima teksti olisi asiakirja. Näin ei kuitenkaan ole. Siksi lakiesityksessä olisi sanottava selkeämmin, että asiakirjoja laativat myös muut kuin viranomaiset. Määrittelemällä lain 1§:ssä mainitut toimijat arkistotoimijoiksi lakiesityksessä on haluttu päästä eroon arkistonmuodostaja-termistä, jolla on perinteisesti kuvattu yhteisöjen tai yksityisten henkilöiden arkistoissa säilytettäviä kokonaisuuksia. Luonnoksessa lakiesitykseksi ei ole haluttu ajatella, että arkistonmuodostaja-termi voisi olla hyödyllinen valtionhallinnon ulkopuolella, jossa yhdellä arkistotoimijalla (arkistolla) on satoja tai tuhansia arkistonmuodostajia.

Lakiehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa luonnoksessa on pidetty tärkeänä, että suuren yleisön mahdollisuudet saada arkistotietoja helpottuvat ja julkishallinnon asiakirjojen vaikuttavuus lisääntyy. On ilman muuta hyvä, että kansalaisilla on paremmat mahdollisuudet saada käyttöönsä julkishallinnon asiakirjoja. Sen sijaan julkishallinnon asiakirjojen vaikuttavuus esimerkiksi historiakuvaan ei ole tähän mennessä ollut suuri ongelma. Luonnoksessa lakiesitykseksi olisi kannettava huolta myös siitä, että pystytään turvaamaan kansalaisten ja heidän järjestöjensä toiminnan ja vaikutusten arvioiminen. Lakiesityksen vaikutuksia arvioitaessa olisi paikallaan myös miettiä, millaisia uhkia keskitetyllä digitaalisella arkistoinnilla voisi olla.

Luonnoksessa on arvioitu, että keskitetty arkistointipalvelu saattaa tuottaa pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä. Se on mahdollista, mutta sitä ei ole kyetty osoittamaan vakuuttavasti. Luonnoksessa on laskettu myös joitakin välittömiä palveluiden laajenemisesta, kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvia kuluja. Niitä ei ole kuitenkaan suhteutettu kulttuuriperinnön tai asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen ja saatavuuden turvaamiseen käytettyihin tai käytettäviin määrärahoihin. Ilman tällaista erittelyä arkistolain taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida.

Luonnoksessa lakiesitykseksi arkistolaista on todettu, että lakia sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnosta annetun lain 4§:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin. Laeissa ja lakiesityksissä saattaa olla tavallista viitata toisiin lakeihin. Se ei kuitenkaan ole hyvä tapa. Tuntuu kummalliselta, että laissa ei mainittaisi suoraan kaikkia niitä yksiköitä, joihin lakia sovelletaan, mutta mainittaisiin ne, joihin sitä ei sovelleta. Olisi myös lukijaystävällisempää, että kyseiset yksiköt nimettäisiin arkistolaissa.

Luonnoksessa todetaan arkistolakia sovellettavan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin sekä muihin kun viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa

tai hoitavat julkista hallintotehtävää ja niille kertyy tämän tehtävän johdosta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja. Määrittely kaipaisi selvennystä. Siinä yhteydessä olisi myös todettava, että yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen asiakirjoja säilyttävät myös yksityiset arkistot.

Luonnoksessa lakiesitykseksi Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta Kansallisarkiston asemaa on määritelty aiempaa yleisemmin. Siitä on tehty arkistoinnin ja arkistotoimen asiantuntijaviranomainen, jolle on määritelty erilaista määräysvaltaa. Lakiesityksen pohjaksi ei ole arvioitu Kansallisarkiston toimintaa tai mahdollisuuksia suorittaa uusia tehtäviä. Arviointi on korvattu yleisillä maininnoilla Kansallisarkiston asiantuntijuudesta ja kyvykkyydestä. Lähihistoria ei kuitenkaan osoita, että Kansallisarkisto olisi kunnostautunut asiantuntijana yhteisissä hankkeissa. Esimerkiksi Ahaa-projektissa yhteistyö on takellellut, kun Kansallisarkisto on ollut haluton tunnustamaan yksityisten ja julkishallinnon aineistojen erilaisuutta sekä kuuntelemaan yksityisarkistoja. Luonnoksessa ei ole mainittu, että laissa yksityisarkistojen valtionavusta Kansallisarkisto on nimetty valtionapuviranomaiseksi. Siinä ei liioin ole pohdittu tuon aseman ristiriitaisuutta.

Luonnoksesta jää ristiriitainen kuva, mainitaanko lakiesityksessä Kansallisarkistosta yksityisarkistojen neuvottelukunta kuten nykylaissa. Lakitekstin esittelyssä (s. 94) annetaan ymmärtää, että ei mainita. Sen sijaan rinnastettaessa voimassa olevaa lakia ja ehdotusta (s. 106) syntyy kuva, että mainitaan. Mahdolliselle poistamiselle ei ole esitetty minkäänlaisia perusteita. Niinpä sen tulisi pysyä lakitekstissä.

Helsinki 13.5.2022

Yhteiskunnallinen arkistosäätiö

hallitus

Jalkanen Marita

Yhteiskunnallinen arkistosäätiö - Yhteiskunnallisen arkistosäätiön hallitus