

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

Porin kaupungin öausunto hallituksen esityksestä arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Talous- ja hallintoyksikön hallintopalveluiden arkistoinnin ja päätöksenteon näkökulmasta lausomme seuraavaa:

1 Asian tausta ja valmistelu

Arkistolain päivittäminen on tarpeen julkishallinnon tiedonhallintaa koskevan säätelyn laajennuttua. Hallituksen esityksessä todetaan haasteet tiedon elinkaaren hallitsemisessa. Onkin tervetullutta, että lain valmistelussa järjestetään työpajoja mm. kuntasektorien toimijoille lainsäädännön yhteensovittamiseksi tiedonhallinnan ja arkistoinnin haasteisiin.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Arkistolakiuudistusta tulee peilata lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka on tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laki pyrkii edistämään viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukaista hallintaa ja tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Laissa säädetään mm. tietoaineistojen sähköisestä luovuttamisesta niin viranomaisille kuin kansalaisille. Tiedonhallintalaki nojaa vahvasti asiakirjahallinnon digitalisaatioon. Lain mukaan viranomaisen laatimat asiakirjat

säilytetään sähköisesti ja sille saapuvat, arkistoitavat asiakirjat on muutettava sähköiseen muotoon. Arkistolain uudistuksella pyritään luomaan arkkitehtuuri, jossa Kansallisarkisto ohjaisi ja tuottaisi keskitetysti sähköisen arkistoinnin palveluja. Uudistus saattaisi palvelut myös kuntien saataville. Arkistolain uudistus on näkemyksemme mukaan edellytys tiedonhallintalain menestykselliselle täytäntöönpanolle. Hallituksen esityksessä arkistolaiksi todetaan, että arkistointi tulee huomioida asiakirjan koko elinkaaren ajan. Arkistointi vaikuttaa niin asiakirjan syntyvaiheessametatietomäärityksenä kuin sen käsittelyvaiheissa syntyvien asiakirjallistointimenpiteiden välityksellä. Esityksessä korostetaan arkistovaiheessa olevan tiedonmuuttumattomuuden ja eheyden turvaamista ennen varsinaista arkistoon siirtoa. Uudessa arkistolaissa Kansallisarkistolle asetetaan ohjausrooli, joka on tärkeätiedon elinkaarta ja tietoaineistojen yhdenmukaista käsittelyä varten. Kansallisarkiston rooli kohdistetaan erityisesti teknisten toteutustapojen ja asiakirjamuotojen ohjaukseen. Hallituksen esityksessä kuvataan arkistolain uudistuksen yhteystietosuojalainsäädäntöön. Esityksessä kuvataan seikkaperäisesti arkistointihenkilötietojen käsittelyperusteena. Puutteeksi voi mainita tietosuojalainsäädännön mukaiset rekisteröidyn oikeudet, joiden toteutumista edellytetään niitä sen enempää tarkastelematta.

3 Tavoitteet

Arkistolain uudistuksen tavoitteeksi on kirjattu arkistolain ja tiedonhallintalainyhteensovittaminen siten, että arkistointi on selkeä osa julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa. Lisäksi arkistointitarkoitus ja henkilötietojen suojan turvaavien keinojen yhteensovittaminen sekä terminologianselkiyttäminen luetaan uudistuksen tavoitteiksi. Tietosuojan osalta on erityisesti korostettu tietoaineistojen käsittelynyhdenmukaisuutta tietosuojasääntelyn yleisen edun mukaisenarkistointitarkoituksen kanssa. Arkistolain esityksessä toivoisi kuitenkin käsiteltävän tietosuojaa myös rekisteröidyn oikeuksien kautta. Tietosuoja-asetuksen 14artiklassa mainitaan rekisterinpitäjän velvollisuudesta toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujensuojaamiseksi. Rekisteröidyn oikeuksien osalta pohdinta vaikuttaa jäävän asetuksen toteutuksen tasolle. Esityksessä olisi voitu ottaa kantaa mm. henkilötietojen luovutusta koskevien rekisterinpitäjän velvoitteiden soveltamiseen arkistoinnissa. Lisäksi lakiehdotuksessa pyritään selkiyttämään Kansallisarkiston määräysvaltaa asiakirjojen arvonmäärityksessä ja seulonnassa. Määräysvallan piiriin saatetaan myös välvaiheen arkistointi, mikä tarkoittaa arkistovaiheeseen siirtyneen tiedonhallintaa. Näkemyksemme mukaan yhtenäinen ohjaus on tarpeen mahdollistettiedonsiirtojen sujuvoittamiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Hallituksen esitys pyrkii yhdenmukaistamaan alan käsitteitä, mikä on tarpeenmahdollisten ristiriitaisuuksien poistamiseksi. Merkityksellisintä uudistuksessa lienee 14 §:ään kirjattu muiden arkistotoimijoidenmahdollisuus siirtää arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot Kansallisarkistolle. Pykälä ei ole toimijoita velvoittava, vaan mahdollistava ja sillä pyritään edistämään sähköisen arkistoinnin laajempaa käyttöönottoa. Porin kaupunki on hankkinut sähköisen arkiston pysyvästi säilytettävän asiakirjallisen aineiston säilyttämiseksi. Kaupunki vastaa

omaan aineistoonsa kohdistuvasta tietopalvelusta julkisuuslain periaatteita noudattaen. Sähköisen arkiston käyttöönotto on alkuvaiheessa ja kokemusten mukaan aineistojen siirtoarkistoon vaatii oman resurssinsa erityisesti määrittelytyön osalta. Toteutuessaan arkistolaki mahdollistaa sähköisen aineiston siirron kaupunginarkistoratkaisusta Kansallisarkistolle. Ajan myötä osa kaupungin tietopalvelusta olisi täten siirrettävissä Kansallisarkiston toiminnan piiriin. Lyhyen aikavälinkustannushyötyjä uudistuksella ei kuitenkaan saavuteta, vaan mahdolliset arkistosiirrot toteutuisivat useamman vuoden päästä, siten kuin Kansallisarkiston ja kaupungin resurssit sen mahdollistavat.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että tavoitteena on keventää kuntien tarvetta investoida kalliisiin tietojärjestelmiin. Lainvalmistelussa on huomioitu, että kuntienvalmiudet ja kyvykkyydet arkistojärjestelmien käyttämiseksi vaihtelevat laajasti. Esityksen mukaan organisaatioiden resurssitarve voisi vähetä digitaalisten asiakirjojen keskitetyn arkistoratkaisun myötä. Taloudellisten vaikutusten osalta tulisi huomioida, että Kansallisarkiston palvelu koskee vain pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Asiakirjoille saattaa olla pitkiä säilytysaikoja, kuten esimerkiksi 75 vuotta henkilön syntymästä. Nämä pitkäaikaissäilytettävät asiakirjat jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle ja niitä koskien kunnille jää ratkottavaksi vastaavat digitaalisen aineiston pitkäaikaissäilytystä koskevat ongelmat, jotka koskevat myös pysyvästi säilytettäviä aineistoja. Ja kuten esityksessä on todettu, suuremmat kunnat ovat jo investoineet sähköisiin järjestelmiin, mikä osaltaan sitoo ja edellyttää resursointia myös kunnan asiakirjahallinnossa. Investoinneista huolimatta on silti mahdollista, että järjestelyllä saavutetaan kustannussäästöjä. Esityksessä todetaan, että keskitetyllä arkistoratkaisulla on tavoiteltavissa pidemmän aikavälin säästöjä mm. arkistoinnin edellyttämätallennuskapasiteetin sekä tietopalvelun osalta.

Viranomaisten toimintaan kohdistuvat vaikutukset

Lakiuudistus edellyttää viranomaisilta hallinnon rajat ylittävää digitaalisen, asiakirjallisen aineiston käsittelyn suunnitelmallisuutta. Uudistuksen vaikutuksina viranomaistoimintaan korostetaan arkistoitavien asiakirjojen muuttumattomuuden, eheyden sekä todistusvoimaisuuden säilyttämistä. Esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston määräysvalta kohdistuu laajaan toimijajoukkoon. Määräysvallanpiiriin kuuluu arkistoinnin kannalta keskeiset ja tekniset vaatimukset, kuten metatiedot ja tiedostoformaatit. Määräysvalta on mielestämme perusteltu, jotta tiedonhallinnan yhdenmukaista käsittelyä koskevat tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Määräyksiin viittaaminen voi osaltaan helpottaa järjestelmähankintojen ja -päivitysten muutostarpeiden määrittelyä, mikäli määräykset ovat riittävän tarkkoja.

Tekniset vaatimukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston SÄHKE-määräykset ovat nykyisellään pyrkinneet takaamaan metatietojen muodostumisen tietojärjestelmässä hallitusti asiakirjan elinkaaren aikana. Näin ollen uudistuksen ei pitäisi luoda tietojärjestelmille suuria muutospaineita. Lakiuudistuksen myötä Kansallisarkiston tulee antaa riittävät määräykset ja ohjeet hyväksyttävistä arkistointimuodoista eli teknisestä formaatista. Esityksen mukaan tavoitteena on vastaanottaa asiakirjat natiiviformaatissa. Arkistoinnin vuoksi laadittavista formaattimuutoksista pyritään eroon. Teknisen formaatin laventuminen aiemmin määrätystä, rajatusta formaattien joukosta, voi mielestämme nähdä helpottavan sähköisen arkistoinnin edellytyksiä.

5 Muut toteuttamismuutokset ja kansainvälinen vertailu

-

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Yksityiskohtaisissa perusteluissa §:n 8 kohdalla (s. 60-61) on todettu, että tosiasiaassa arkistonmuodostamissuunnitelmalla ei juurikaan ole merkitystä ja sähköisiin käsittelyprosesseihin siirtyminen on merkinnyt tiedonohjauussuunnitelmien hyödyntämistä. Tiedonohjauussuunnitelmat pohjautuvat JHS 191 -suositukset, jotka ovat olleet SÄHKE2-normin mukaisia. Uusi arkistolaki ei nimeä arkistoinnin hoitamista koskevaa suunnitelmaa, vaan näkee suunnitelman osana tiedonhallintamallia. Suunnitelman avulla säilytysajat ja toimenpiteet jalkautetaan järjestelmätasolle. Suunnitelmassa kuvataan niin säilytysajan kuin arkistoon siirrettävät asiakirjat sekä mm. metatiedot. Säätelyllä pyritään yhdenmukaistamaan tiedonhallintalain edellyttämät tietoaineiston arkistoon siirtämistä, arkistointitapaa ja -paikkaa sekä tuhoamista koskevat vaatimukset. Arkistonmuodostussuunnitelmalla ja tiedonohjauussuunnitelmalla on hallituksen esityksen (s. 56-57) mukaan ollut merkitystä viranomaisen asiakirjan määrittelyssä. Esityksessä todetaan, että oikeuskäytännön mukaan viranomaisen asiakirjana on pidetty asiakirjaa, joka on viety arkistonmuodostussuunnitelmaan. Kuten hallituksen esityksessä (s. 60) todetaan, tiedonohjauussuunnitelmia on käytetty erityisesti sähköisiin käsittelyprosesseihin siirryttäessä ja kun tietojärjestelmiin halutaan toteuttaa asiakirjatietojen hallinnan automaattinen ohjaus tai kun organisaatio haluaa tietojärjestelmiensä täyttävän asiakirjatiedon laatuvaatimukset. Se, että asiakirjan käsite on oikeuskäytännössä kytketty arkistonmuodostussuunnitelmaan, on ongelmallista asiakirjan määrittelylle. Organisaatiot tarvitsevat tiedonohjauussuunnitelman prosessien sähköistämiseksi. Suunnitelmaan tulisi voida kirjata myös asian käsittelyssä syntyvät viranomaisen sisäiset asiakirjat niiden säilytysaikojen ja muiden metatietojen hallitsemiseksi. Näin ollen §:issä 6 ja 8 käsitelty asiakirjan määrittely ei mielestämme ole yksiselitteinen.

7 Lakiehdotukset

-

8 Muut huomiot

Arkistolain uudistus on ollut voimassa pitkään. Toivottavaa on, että uudistus voitaisiin toteuttaa suunnitellusti tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan säätelyn

huomioiden. Myös käsitteiden yhdenmukaistaminen on toivottavaa, tosin säätelyn, oikeuskäytännön ja reaalisen tiedonhallinnan prosessien ja määrittelyjen osalta työ jatkunee uudistuksen jälkeenkin.

Jokelainen Johanna
Porin kaupunki - Porin kaupunginhallitus