

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

Vuoden 1994 arkistolaki on selkeästi vanhentunut ja se ei ole ollut kaikilta osin yhteensopiva tiedonhallintalain kanssa, uudistusta on odotettu. Positiivista on, että nyt ehdotettu arkistointilaki liittyy arkistoinnin selkeästi osaksi tiedonhallintatyötä ja osaksi tiedon elinkaarta.

Olisi hyvä, jos ehdotetussa laissa kerrotaisiin selkeästi, sovelletaanko sitä kokonaisuudessaan tai esim. osittain nimenomaan lain voimaantulon jälkeen syntyvään aineistoon. Tämä vähentäisi tulkinnanvaraisuutta aiemmin syntyneen aineiston säilyttämiseen liittyen.

Taloudellisiin vaikutuksiin liittyvät kommentit

Ehdotuksen mukaan siirtäminen Kansallisista tietovarannoista, esimerkiksi Opetustoimen tietovarannosta suoraan arkistotietovarantoon vähentäisi koulutuksen järjestäjien kustannuksia ja vähentäisi tarvetta pitkiin säilytysaikoihin. Koulutusten järjestäjien täytyy kuitenkin edelleen huolehtia todistusten antamisesta ja säilyttää asiakirjoja pitkään tätä tarkoitusta varten.

Kansallisen arkistoratkaisun käyttöönotto ja tietoaineistojen siirto sinne kansallisten tietovarantojen kautta ei poista kaksoissäilyttämisen ongelmaa (s. 27). Kansalliseen tietovarantoon siirrettävät tiedot ja asiakirjat joudutaan kunnissa edelleen rekisteröimään ja tallentamaan kunnan omiin järjestelmiin, jotta voidaan toteuttaa Tiedonhallintalain § 26 vaatimukset asian rekisteröinnistä ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvien luottamustoimielinten pöytäkirjojen muodostaminen, säilyttäminen ja arkistointi.

Kansallisarkisto ei jatkossa arvioi analogisen aineiston kulttuurihistoriallista arvoa. Säädetäänkö tästä lailla ja tuleeko voimaan takautuvasti niin pitkällä ajalle, kun viranomaisella on asiakirjoja? (s. 20)

Sivulla 22 todetaan, että lain tarkoituksena on tukea Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin ja siihen liittyvään osaamiseen. Käytännössä kuitenkin näitä ratkaisuja tarvitaan jokaisessa kunnassa asiakirjojen pitkään tai pysyvään säilyttämiseen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Asiankäsittelyyn tai palveluiden hallintaan tarkoitettujen tietojärjestelmien elinkaari on kuitenkin usein lyhyempi kuin suuren osan määräjän säilytettävien asiakirjojen säilytysajat. Myös pitkään tai pysyvään sähköiseen säilyttämiseen järjestelmiltä vaaditaan samoja ominaisuuksia kuin arkistointiin eli esimerkiksi tiedostomuotojen tuoreuttamista tai sähköisesti allekirjoitettujen asiakirjojen allekirjoitusten eheyden varmistamista. Todellisuudessa tarve hankkia omia ratkaisuja pitkäaikaiseen säilyttämiseen ei vähene, eikä kustannussäästöjä synny. Sivulla 23 on todettu, että säilytysjärjestelmät eivät mahdollista tietojen saatavuutta kansalaisille tai tutkimukselle. Samoin sivulla 26 on tieto siitä, että säilytysjärjestelmät eivät sisällä tiedostoformaattien muutoksiin liittyviä toiminnallisuuksia. Ilmeisesti kumpaakaan tietoa ei ole tarkistettu ja on oletettu, ettei ko. toiminnallisuuksia sisälly pitkään ja pysyvään säilytykseen tarkoitettuihin järjestelmiin.

Tietojen siirtoon ja säilytysvaiheessa oleviin asiakirjoihin liittyvät kommentit

Tietojen säilytysvaiheeseen ja tietojen siirtoon liittyvät kohdat lakiehdotuksen perusteluissa ovat jonkin verran epäselvät ja näyttäisi siltä, että kaikki olennaiset tiedot eivät näy varsinaisessa lakitekstissä.

Sivulla 19 todetaan, että siirto kansalliseen arkistotietovarantoon voidaan toteuttaa myös Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetyn säilytysajan kuluessa. Säilytysaika voi olla tiedonhallintayksikön määrittelemä tai laissa säädetty, myös pysyvä. Kansalliseen arkistotietovarantoon siirtäminen päättäisi ehdotuksen mukaan säilytysajan ja muuttaisi käsittelyn yksinomaan arkistointitarkoituksessa tapahtuvaksi. Mikäli säilytysajasta on määrätty laissa, miten tämä vaikuttaa tiedonhallintayksikön ja Kansallisarkiston sopimukseen?

Pykälän 3 säännöskohtaisissa perusteluissa (s.42) on myös mainittu Kansallisarkistolla säilytettävänä olevat viranomaisen asiakirjat, vaikka säilytyksen pitäisi sivulla 19 esitetyn mukaisesti päättyä siirron yhteydessä. Samoin 13 § (s.60) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säilytysaika päättyy arkistotietovarantoon siirtoon, vaikka sitä olisi vielä jäljellä.

Suuri osa viranomaisen asiakirjoista syntyy asiankäsittelyn yhteydessä. Kansallisarkisto on päätöksellään 20.12.2024 määrännyt asian käsittelyyn tiedot pysyvään säilytykseen (arkistoitavaksi), mikäli asiaan liittyy pysyvästi säilytettäviä (arkistoitavia) asiakirjoja. Asian käsittelytietojen ja niihin liittyvien arkistoitavien asiakirjojen siirtäminen olisi mahdollista vasta, kun kaikki asiaan kuuluvat määräjän säilytettävät asiakirjat olisi hävitetty (pykälät 13–14). Arkistoitavien asiakirjojen ja niihin liittyvien asian käsittelyn tietojen siirtäminen erikseen, vaarantaisi eheyden, vaikeuttaisi tietojen ja asiakirjojen hakua ja olisi vaikeasti toteuttavissa asiankäsittelyjärjestelmissä, ellei siirrettäisi kopioita.

Sivulla 21 todetaan, että Tiedonhallintalain 26 §:ssä säädettävät asiarekisterin merkittävät tiedot ovat osa arkistoinnin metatietoja.

Kansallisarkisto voi erillisen sopimuksen perusteella ottaa säilytettäväkseen tämän lain 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaaineistoja.

Tulisi selkeästi eritellä, mitkä lain pykälästä koskevat säilytettävänä olevia asiakirjoja ja onko säilyttäminen maksullista. s. 19 todetaan, että siirto kansalliseen arkistotietovarantoon voidaan toteuttaa myös Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetyn säilytysajan kuluessa. Säilytysaika voi olla tiedonhallintayksikön määrittelemä tai laissa säädetty. Kansalliseen arkistotietovarantoon siirtäminen päättää säilytysajan ja muuttaa käsittelyn yksinomaan arkistointitarkoituksessa tapahtuvaksi. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi lain pykälästä.

Säilytysvaiheessa olevia asiakirjoja koskien, vastaako Kansallisarkisto siitä, että tieto annetaan Julkisuuslain 14 §:n mukaisten määräaikaisten puitteissa ja antaako Kansallisarkisto tiedon?

Pykäläkohtaiset kommentit

Käsitteistä

Pykälässä kolme (3 §) on määritelty joitakin ehdotetussa laissa käytettyjä käsitteitä. Tässä kohdassa olisi hyvä määritellä mainittujen lisäksi ainakin käsitteet arkistointi ja siirtäminen.

Pysyvä säilyttämien ja arkistointi -käsitteiden merkitys on muuttunut tietosuoja -lainsäädännön ja tiedonhallintalain myötä. Arkistointi -käsitteen määrittely olisi tästä näkökulmasta tarpeen.

Siirtämisen käsitettä käytetään lakiehdotuksessa useasti, mutta sen sisältö jää tulkinnanvaraiseksi. Saako viranomaisen jättää siirrettävistä asiakirjoista kopiot itselleen tai siirtääkö viranomaisen kopiot kansalliseen arkistotietovarantoon? Jos siirretään kopiot tai viranomaisen jättää itselleen kopiot, voivatko samat asiakirjat olla yhtä aikaa säilytettävänä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja arkistoituna tutkimustarkoitukseen?

Viranomaisesta

Arkistointilaissa käytetään viranomaisesta Julkisuuslain mukaista määritelmää. Kunnissa on useita viranomaisia, mutta aiemmin arkistointiin liittyvät vastuut on keskitetty kunnanhallitukselle. Myös Tiedonhallintalain mukaisia vastuuta on keskitetty tiedonhallintayksikölle. Osaamisen ja kustannustehokkuuden kannalta olisi järkevää, että arkistoinnin vastuut voitaisiin keskittää kunnissa samalla tavoin kuin tiedonhallinnan vastuiden osaltakin. Jos saman kunnan jokainen viranomaisen vastaa arkistoinnista itse, vaarana on arkistoinnin pirstaloituminen saman kunnan sisällä.

Arkistoinnin suunnitteluvaiheesta

Pykälässä seitsemän (7 §) säädettäisiin viranomaisen arkistoinnin suunnitteluvuorokaudesta. Tässä yhteydessä laista poistuisi nykyisen lain kohta kunnanhallituksen vastuusta ja sen velvollisuudesta määrätä arkistotoimesta vastaava viranhaltija. Esim. tiedonhallintalaissa edellytetään tiedonhallinnan vastuiden määrittelyä, joka on nimenomaan vastuutettu tiedonhallintayksikön johdolle. Vastaavalla tavalla voisi myös Arkistointilain olla kirjaus arkistointiin liittyvien vastuiden määrittelystä ja vastuu tästä voisi kuntien osalta olla kunnanhallituksella. Tuleeko arkistointilakiesityksessä riittävästi huomioitua arkistointi- ja arvonmääritystehtävien vaatimus ja niiden vaatima osaaminen?

Arvonmäärittämisestä

Kunnissa säilytysaikojen määrittelyä on tehty nimenomaan toiminnan ja kunkin tehtävän erityislainsäädännön näkökulmasta. Kulttuuriperinnön ja tieteellisen tutkimuksen näkökulma ei ole ollut kuntien tietoaosteiden säilytystarpeen määrittelyn keskiössä. Lakiesityksen perusteella kuntien pitäisi jatkossa pystyä huomioimaan arvonmäärittämisessä myös tutkimuksen ja kulttuuriperinnön tarpeet. Tämä laajennus arvonmäärittämiseen edellyttää kunnalliselta viranomaiselta laajaa asiantuntemusta, jota sillä ei välttämättä ole.

Arkistointipäätöksistä

Pykälässä yhdeksän (9 §) säädettäisiin, että viranomaisen tulee panna asiakirjojen ja tietoaosteiden arkistointia koskeva asia vireille, jos arkistoinnista ei ole päätetty tai päätös on vanhentunut. Kunnille uudet tehtävät tulevat yleensä lain perusteella. Jos laissa ei ole määrätty arkistoinnista, niin onko tarkoitus, että jokainen kunta tekee oman esityksen? Yleistä arkistopäätöstä koskevassa pykälässä (10 §) todetaan, että yleisen arkistopäätöksen voi panna vireille viranomaisia laajasti edustava taho. Tarkoittaako tämä sitä, että yksittäinen kunta tai useamman kunnan yhteistyöryhmä ei voi panna vireille kaikkia kuntia koskevia esityksiä?

Yleistä arkistointipäätöstä (10 §) koskevassa kohdassa todetaan, että yleisen arkistointipäätöksen edellytyksenä on, että se on tarpeen toimialakohtaisen tai viranomaisten talous-, henkilöstö- ja yleishallinnon asiakirjojen arvonmäärittämisestä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Tämä on kannatettava linjaus, mutta tarkoittaako tämä sitä, että yleistä arkistointipäätöstä ei voi tehdä ydintehtävistä, vaikka esityksen panisi vireille viranomaisia laajasti edustava taho? Lisäksi yleistä arkistointipäätöstä koskevissa perusteluissa (s. 55) todetaan, että yleishallintoon liittyvät asiakirjat ovat lähtökohtaisesti vähemmän merkittäviä. Yleishallintoon liittyvät kuitenkin Kansallisarkiston seulontapäätösten mukaan myös kaikkia asioita koskevat asian käsittelyn tiedot ja esim. kunnallisten luottamustoimielinten pöytäkirjat.

Arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpitämisestä

Tulkitaanko lailla pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat arkistoitaviksi asiakirjoiksi, mikäli laki on säädetty ennen Tiedonhallintalain voimaantuloa ja lain nojalla pysyvästi säilytettäväksi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, mutta ei arkistoitaviksi, jos laki on säädetty Tiedonhallintalain voimaan tulon jälkeen? Voidaanko jatkossa edes määrätä arkistoinnista muun kuin Arkistointilain perusteella?

Ehdotettu pykälä (11 §) ja sen perustelut ovat tulkinnanvaraisia ja ristiriitaisia. Pykälän perusteluissa todetaan Ennen arkistoitavien asiakirjojen ja tietojen siirtämistä kansalliseen arkistotietovarantoon tietojärjestelmissä on tärkeää huolehtia tietoturva koskevista toimenpiteistä ja asianmukaisista suojaustoimista siten, että arkistoitavat asiakirjat ja tiedot säilyvät saatavina ja eheinä. Tämä voi tarkoittaa asianmukaisten tiedostomuotojen ja tietorakenteiden ylläpitoa. Sivulla 22 Taloudellisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että Kansallisen sähköisen arkistoinnin palvelun käyttöönotto mahdollistaa sen, että kuntien ei tarvitsi investoida järjestelmiin, jossa on mahdollista toteuttaa esim. tiedostomuotojen ylläpitoa, ko. ominaisuuksia tarjoavia järjestelmiä ei ole tarjolla (tieto ei pidä paikkaansa) tai osaamista ei kunnissa ole. Tässä vastuuta koskevassa pykälässä kuitenkin veloitetaan (ja pitääkin veloitaa) näiden toimintojen suorittamiseen.

Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta

Tiedonhallintalain 19 § määrää tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttamisesta ja saatavuudesta. Arkistointilakiin ehdotettu pykälä (12 §) Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta kuulostaa samanlaiselta, mutta kohdistuu todennäköisesti eri aineistoon kuin tiedonhallintalain pykälä. Voisi olla tarpeen selkiyttää eroa. Ehdotetun pykälän (12 §) käyttämä muotoilu viranomaisen arkistoitavat ja arkistoidut asiakirjat on tulkinnanvarainen. Koskeeko kohta jo arkistoituja analogisia aineistoja sekä mahdollisesti tulevaisuudessa muodostuvia arkistoitavia analogisia aineistoja?

Tietojen antamisesta kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjoista

Pykälässä kahdeksantoista (18 §) määrättäisiin, että Kansallisarkistolla on oikeus julkisuuslain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti.

Miten voidaan antaa sähköisesti, jos pyytäjällä ei ole sähköisen tunnistautumisen välineitä tai esim. sähköpostiosoitetta? Jos sähköiset välineet puuttuvat, miten asiakas saa tiedon?

Pykäläkohtaisissa perusteluissa Kansallisarkiston oikeutta periä maksuja perustellaan sillä, että ”tietopyyntöjen kohteena oleviin arkistoituihin sähköisiin asiakirjoihin on vain harvoin käytössä yhtä hyviä hakumenetelmiä kuin viranomaisissa oleviin sähköisiin asiakirjoihin”. Tarkoittaako tämä sitä, että tietojen ja asiakirjojen hakuominaisuudet heikentyvät merkittävästi siirron yhteydessä? Kansallisarkiston tietopyyntöjen käsittely on perustelujen mukaan nykyiselläänkin ajoittain ruuhkautunut. Miten on varauduttu resurssin lisäämiseen, kun siirtävien viranomaisten ja aineistojen määrä kasvaa huomattavasti?

Henkilötietojen käsittelystä ja tietoturvallisesta käyttöympäristöstä

Tietoturvallisesta käyttöympäristön käyttäminen koskisi niitä sähköisiä tietoaineistoja, joihin sisältyy elossa olevien henkilöiden henkilötietoja sekä salassa pidettäviä asiakirjoja. Miten tiedot henkilöiden kuolemasta on tarkoitus saada arkistotietovarantoon?

Pykäläkohtaisista perusteluista ei käynyt ilmi koskeeko, tietoturvallinen luovuttaminen myös yksityishenkilöille luovuttamista?

Tiedonhallintalain muutos

Yleinen kommentti

Sivulla 32 esitetty Tiedonhallintalain 21 §:n kumoaminen ja sen perusteella tehdyn säilytysaikatyön mitätöinti ei ole kannatettavaa, koska säilytettävää aineistoa on huomattavasti enemmän kuin arkistoitavaa.

Tiedonhallintamalli ja muutosvaikutusten arviointi

Hallituksen esityksen sivulla 21 on tiedonhallintalain 26 §:n mukaiset asiarekisteriin merkittävät metatiedot olisivat osa arkistoinnin metatietoja. Tiedonhallintalain mukaiset, asiankäsitteilyn pakolliset metatiedot eivät kuitenkaan ole osa tiedonhallintamallia. Ehdotetussa tiedonhallintalain 5 §:n muutoksessa ei ole mainittu arkistoinnin metatietoja eikä asiankäsitteilyn metatietoja, pitäisikö ne lisätä ehdotettuun tiedonhallintalain 5 §:n muutokseen?

Eskola Sanna-Leena
Oulun kaupunki