

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

Helsingin yliopiston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

1 Asian tausta ja valmistelu

Yliopisto pitää arkistolainsäädännön uudistusta tärkeänä ja perusteltuna. Kuten ehdotuksessa todetaan, kokonaiskuva on sirpaleinen ja arkistolainsäädäntö monelta osin vanhentunutta. Lainvalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että eri aikoina toteutetut suuremmat uudistukset (tiedonhallintalain säätäminen 2019, meneillään oleva arkistolainsäädännön uudistaminen, julkisuuslain uudistamisen valmistelu) sovitetaan riittävästi yhteen.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Esityksen yhtenä tarkoituksena on huomioida päivittynyt tietosuojasäätely mikä on erittäin tervetullut uudistus. Henkilötietoa sisältävien aineistojen osalta on edelleen tulkinnanvaraa, minkä kaltaisia aineistoja ja millä edellytyksillä voidaan pitkäaikaisesti säilyttää tai arkistoida. Etenkin tutkimusaineistojen osalta on monenlaisia mielipiteitä ja kannanottoja koska lainsäädäntö antaa tulkinnanvaraa moneen suuntaan. Etenkin tulkinnanvaraa liittyy siihen, miten tutkittavien informointi vaikuttaa tutkimusaineiston arkistoitavuuteen ja jatkokäyttöön. Iso osa tutkimusaineistoista on kerätty ennen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa ja informointia ei ole hoidettu aikanaan yhtä kattavasti kuin se tehtäisiin nyt. Edelleen on myös harhakäsityksiä siitä, että henkilötietoa sisältäviä aineistoja ei voisi arkistoida lainkaan. Säätelykenttä on siis vielä epäselvää toimijoille. Näitä epäselvyyksiä voisi vielä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hallituksen esityksessä selventämään.

3 Tavoitteet

Lakiesityksessä onnistutaan pääosin hyvin yhteensovittamaan tiedonhallintaa, tietosuojaa ja arkistointia koskevaa lainsäädäntöä esityksen tavoitteiden mukaisesti. Ristiriitaista esityksessä on se, että siinä ehdotetaan lakiin tarpeettomasti uusia käsitteitä: ”Arkistotoimijan” käsite ei eroa merkittävästi tiedonhallintalain ”tiedonhallintayksiköstä” tai nykyisen lain ”arkistonmuodostajasta”, joten ei ole syytä kehittää uutta keinotekoisien kuuloista käsitettä. ”Arkistometatiedon” käsitteen sijaan olisi kannatettavaa käyttää yleisempää ”metatiedon” käsitettä, joka on jo laajasti käytössä toimialalla. Metatieto-käsitteen ottaminen mukaan lakiin on sinänsä parannus

On hyvä, että arkistolakiesityksen tavoitteena on aktiivisesti vaikuttaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymiseen arkistoissa, mikä näkökulma tiedonhallintalaista puuttuu. Muilta osin tiedonhallintalaki ja arkistolaki edistävät yhteistä tavoitetta: Tiedon käytettävyyttä, saatavuutta ja säilymistä koko tiedon elinkaarenhallinnan ajan. Sen vuoksi tulisi aidosti pyrkiä tiedonhallintaa, arkistointia ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön saumattomaan yhteensovittamiseen ilman keinotekoisien erojen rakentamista. Julkisuuslain uudistus tarvitaan vielä täydentämään lainsäädännön yhteen toimivuus. Tietosuojan osalta oleelliset asiat on sinänsä hyvin huomioitu esityksen perusteluosuudessa. Koska lainsäädäntö on tulkinnanvarainen, voisi olla hyvä harkita tarkempaa sääntelyä, miten tietosuojalainsäädännön periaatteelliset säännökset huomioidaan. Miten/millä edellytyksillä henkilötietoaineistojen arkistointi on mahdollista ja mikä taas voi estää henkilötietoja sisältävien aineistojen arkistoinnin. Etenkin tutkimusaineistojen osalta aineistojen pitkäaikais säilytys ja/tai arkistointi tulisi ottaa huomioon jo mahdollisuuksien mukaan tutkimuksen suunnitteluvaiheessa. Selkeä sääntely toisi oikeusvarmuutta muun muassa tutkijoille.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakiesityksen uusi 14 § 4 momentti mahdollistaisi Kansallisarkiston ylläpitämän sähköisen arkistopalvelun laajentamisen myös muiden valtionhallintoon kuuluvien julkishallinnon organisaatioiden käyttöön. Tällöin myös siirrettyjen aineistojen omistajuus ja tietopalveluvastuu siirtyisivät Kansallisarkistolle. Tämä on kannatettava uudistus – sillä lisäksi, että se on sopimuksenvarainen järjestely, joka huomioi yliopistojen autonomisen harkinnan (tarve, ajoitus, jne.) eikä lakiin sisälly siirtovelvoitetta, samoin katseluyhteyden mahdollistaminen kansalaisille ja viranomaisille. Sähköisen arkistoinnin toteuttaminen on järkevää ja kustannustehokasta niin, että tietotaito on keskitettyä; pitkällä aikavälillä keskitettyä palvelua voinee pitää myös luotettavampana kuin erillisjärjestelmiä. Kansalaiset hyötывät lisäksi siitä, että aiempaa useamman organisaation arkistoaineistoa voi pyytää samasta tietopalvelusta. Keskitettyyn palveluun liittyy toisaalta tietoturvariskejä (koska suuri, mahdollisesti hakkerointiin houkuttava tietojärjestelmä), joihin tulee asianmukaisesti varautua ja panostaa. Katseluyhteys on kuitenkin jo tiedonhallintalain ja tietosuojalainsäädännön mukaan rajattu. Huolestuttavaa onkin se, kuinka Kansallisarkisto käytännössä varmistaa riittävät resurssit tietopalveluun näillä rajauksilla, jos ja kun sen haltuun siirretään enemmän ja enemmän julkishallinnon aineistoja? Olisikin perusteltua, että arkistojaan luovuttaneille julkishallinnon organisaatioille varattaisiin laajempi katseluyhteys luovuttamiinsa arkistoihin tietosuojaperiaatteet huomioiden samaan tapaan kuin kunnat ovat jo aikaisemmin kannanotoissaan korostaneet. Koska arkistolain uudistus on kovasti viivästynyt, julkishallinnon organisaatioille on jo aiheutunut kustannuksia omien sähköisen arkiston säilytysjärjestelmien hankkimisesta. Lisäksi kustannushyöty Kansallisarkiston esityksen mukaisesta arkistopalvelun

avaamisesta ei realisoidu niin hyvin kuin mahdollista, jos organisaatioille itselleen jää pitkäaikaissäilytettäviä aineistoja, joille tarvitaan edelleen säilytysjärjestelmä. Olisi siis harkittava, että jollakin aikavälillä Kansallisarkisto avaisi sähköistä arkistopalveluaan säilytyksen edellytysten täytyessä myös sellaisille pitkäaikaissäilytettäville viranomaisen asiakirjoille., joita ei arkistoida pysyvästi Lain tavoitteena on nimenomaan asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus, eikä siinä olla asettamassa uusia velvoitteita korkeakouluille. Lakiesityksessä kuitenkin viitataan tutkimusten tulosaineistoihin sekä tutkimusten tausta-/keruuaineistoihin (s. 20), joilla on erityistä arvoa uudelleenkäytön kannalta ja korkeakoulut kuuluisivat jatkossa siirto-option piiriin. Yliopistotoimijat ovat todenneet, etteivät todennäköisesti tulisi hakemaan kaikkia toimijoita koskevaa seulontapäätöstä Kansallisarkistolta. Jos päädytään siihen, että korkeakoulujen tutkimusaineistojen arkistointia ja säilyttämistä tulkitaan myös nyt ehdotetun lain perusteella, jatkossa kulttuuriperintöä koskevien aineistojen osalta voi olla tulkintaongelmia esim. noudatettavaan lainsäädäntöön ja terminologiaan liittyen. EU:n yleinen tietosuojasetus (ja tämän myötä ilmeisesti myös kansallinen tietosuojalaki) menee hierarkiassa arkistolain edelle. Siksi eri lainsäädännössä käytettävien erot ja yhtäläisyydet pitäisi olla selkeästi määriteltynä keskeisten käsitteiden, kuten arkistoinnin ja pitkäaikaissäilytyksen osalta. Näitä ongelmia on lakiesityksessä kyllä huomioitu (esim. HE:n s. 4, 53 - 54), mutta rajaa pitkäaikaissäilytyksen ja arkistoinnin on välillä hyvin haastavaa tehdä, esim. tutkimuksessa tuotettujen aineistojen osalta. Tutkimusaineistoihin liittyvien asiakirjojen elinkaari poikkeaa viranomaistoiminnassa syntyvien asiakirja-aineistojen elinkaaresta. Arkistoitavien asiakirjojen osalta korostetaan muuttumattomuutta, eheyttä ja todistusvoimaisuutta (ehdotetun arkistolain 2 a § ja 8 §). Puolestaan tutkimusdatan osalta yleisesti tunnustetut FAIR-periaatteet tukevat aineistojen löydettävyyttä, saavutettavuutta, yhteentoimivuutta ja uudelleenkäyttöä (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable). Kaikki nämä yhdessä liittyvät periaatteissa saatavuus-käsitteeseen, joka sisältää ajatuksen asiakirja-aineistojen säilyttämisestä tulevaa tutkimuskäyttöä varten (ehdotetun arkistolain 1 a §). Avoimen datan aikakaudella aineistot kuitenkin "elävät", joten siirtymää asiakirjan elinkaaresta toiseen voi olla hankala hahmottaa. Kun siirtymiä on myös eri aineistokokonaisuuksien välillä, voi arkistoinnista ja pitkäaikaissäilytyksestä vastaavien tahojen nimeäminen olla hankalaa. Tiivistetysti ajatus siis on, että tutkimusaineistojen (= datan) osalta noudetaan samankaltaisia periaatteita ja tavoitteita kuin asiakirjojen arkistoinnissakin, mutta terminologia ja ajallinen sykli on erilainen. Luonnoksessa puhutaan vaikutuksista opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle, tässä mainitaan Kulttuuriperintöjen pitkäaikaissäilytyspalvelu, jonka teknisestä toteutuksesta vastaa CSC. CSC tarjoaa myös yliopistoille tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilytyksen palvelun. Yliopistojen mahdollisesti tulevaisuudessa siirtyessä hyödyntämään Kansallisarkiston tarjoamaa sähköisen arkistoinnin palveluita tutkimusaineistojen osalta, mikä on tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilytyksen PAS palvelun suhde/rooli suhteessa Kulttuuriperintöjen pitkäaikaissäilytykseen ja siirtoihin näiden (ja mahdollisen Kansallisarkiston muun arkiston osan) välillä? Tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilytyksessä aineistoa voi rikastaa jatkuvasti ja sitä kuratoidaan olemaan koko ajan käytettävissä, eli se on muuttuvaa. Miten tämä nähdään suhteessa arkistointiin, jossa arkistoitava kokonaisuus yleensä ei ole muuttuva.

Laissa olisi perusteltua tuoda selvästi esille, kuka on Kansallisarkistoon siirretyn tutkimusaineiston rekisterinpitäjä ja oikeuksien haltija. Yliopiston oletuksen mukaan se olisi Kansallisarkisto.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Yliopistolla ei ole tästä lausuttavaa.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Yliopistolla ei ole tästä lausuttavaa.

7 Lakiehdotukset

Tutkimuksen näkökulmasta tärkeitä kirjauksia ovat saatavuus ja käytettävyys. Mahdollisten Kansallisarkistoon siirrettävien tutkimusaineistojen osalta on tärkeää, että niiden käyttökelpoisuus säilyy ja että ne ovat myös pidemmän ajan päästä saavutettavissa ja sähköisesti hyödynnettävissä. Esityksessä Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta ehdotetaan Kansallisarkistolle tutkimustehtävää arkistoon siirrettyjen asiakirjojen osalta. Esityksen 2§ 3 ja 3 a. sanotaan KA:n tehtävistä ” 3) edistää arkistoitavien ja arkistoitujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta” ja 3a) ”tehdä arkistoon siirrettyihin asiakirjoihin perustuvaa tutkimusta”. Esityksen 2§ a sanotaan myös seuraavasti ”Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita.”. Sähköisen arkistoinnin yhteydessä ei mainita aineistojen saavutettavuuden ja käytettävyyden ylläpitämistä ja varmistamista, mikä on tutkimuksen näkökulmasta keskeistä. Myös tutkimuksen näkökulmasta tärkeä aineistojen uudelleenkäytettävyys vaati tämän.

1 §

1 momentin kohdan ”tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n momentissa” tulisi kuulua ”tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n 1 momentissa”.

2 a §

Tarkoittaako tietovaranto 2 a §:n a-kohdassa samaa kuin tiedonhallintalain tietovaranto-käsite? 2 a §:n b-kohdan arkistometatiedon käsitteen tulee olla yhtenäinen tiedonhallintalain 26 §:ssä säädettyjen asiarekisteriin rekisteröitävien tietojen kanssa. Edellä esitetysti ”arkistometatieto” voisi olla ”metatieto” ja ”arkistotoimija” voisi olla ”arkistonmuodostaja”

8 §

Säännös muutoksenhausta arkistoitavia asiakirjoja koskevaan päätökseen on oudosti sijoitettu pykälään, jossa suurelta osin säädetään muista asioista kuin kyseisistä päätöksistä. Myös sanamuoto (”Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa”) on erikoinen. Johdonmukaista olisi sijoittaa tämä säännös 21 §:ään, jossa jo ovat muut muutoksenhakusäännökset.

21 b §

21 b §:n 3 momentin sanamuoto kuuluu ”sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus”, ja pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan ”Mikäli pyydetty asiakirja sisältäisi henkilötietoja, palvelussa selvitetään, onko niiden käyttämiselle asiakkaalla hyväksyttävä käyttötarkoitus. Hyväksyttävä käyttötarkoitus määräytyisi tietosuojalainsäädännön mukaisten käsittelyperusteiden mukaisesti, joita ovat esimerkiksi tietosuojasetuksessa tai -laissa säädetty lainmukaiset perusteet käsittelylle sekä muut hyväksytyt tarkoitukset, kuten tutkimuksen tekeminen tai journalistiset tarkoitukset. Myös kotitalouspoikkeuksen piirissä oleva käsittely olisi

hyväksytyt henkilötietojen käyttötarkoitukset.” Tässä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietosuojalain 27 artiklan mukaan “asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin”. Suomessa ei myöskään ole säädetty kansallisesti vainajien henkilötietojen käsittelystä, vaikka tietosuojalain mahdollistaisi tällaisen poikkeuksen. Siltä osin kuin arkistoidut asiakirjat sisältävät tietoja kuolleista henkilöistä, hyväksyttävän käyttötarkoituksen selvittämiseksi ei ole perustetta.

8 Muut huomiot

Paperiaineistojen osalta huolta herättää, että niiden lainsäädännöllinen asema jää hieman epäselväksi. Monien toimijoiden hallussa on edelleen suuria määriä jo arkistoituja tai edelleen toimenpiteitä odottavia asiakirjoja, joiden kulttuurihistoriallinen arvo on suuri. Minkä säädösten mukaan niitä käsitellään ja hoidetaan, näyttää jäävän osin ilmaan. Kaikkea ei voida lähitulevaisuudessa digitoida vähäisistä resursseista johtuen. Onko tulevaisuudessa mahdollisuutta enää panostaa papereiden käsittelyyn, ellei siihen lainsäädäntö suoraan velvoita.

Karppinen Laura
Helsingin yliopisto - Sari Lindblom (rehtori)