

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

3 Tavoitteet

Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena oleva arkistoinnin sääntelyn yhdenmukaistaminen muun tiedonhallintaa koskevan sääntelyn kanssa on välttämätöntä. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia, erityisesti pyrkimys vastata digitalisoituvan toimintaympäristön vaateiseen sekä ”yhdenmukaistaa arkistolakia ja Kansallisarkistosta annettu lakia muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa”.

Arkistoinnin näkeminen selkeänä osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa edistää arkistoinnin vaatimusten toteutumista. Tämä vaatisi kuitenkin muutoksia myös tiedonhallintalakiin elinkaaren alkuvaiheen osalta. Erillisen arkistolain sijaan tiedonhallinnan kokonaisuuden selkiyttäminen saattaisi olla paremmin saavutettavissa arkistoinnin sääntelyn toisin sanoen koko elinkaaren hallinnan sisällyttämisellä tiedonhallintalakiin. Muussa tapauksessa näiden erillisten lakien yhteensovittaminen käytännön toimenpiteiden tasolla saattaa jäädä paljolti soveltavan organisaation oman tulkinnan ja prioriteettien varaan. On vaarana, että arkistotoimi jäisi edelleen erilliseksi muusta organisaation tiedonhallinnasta ja painopisteen ollessa operatiivisessa toiminnassa arkistoinnin vaatimusten täyttäminen toissijaiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Hallituksen esityksen luvussa ”5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset” todetaan lyhyesti, ettei muita toteuttamisvaihtoehtoja ole, sillä kysymyksessä on voimassa olevan lainsäädännön päivittäminen ja yhdenmukaistaminen muun keskeisen asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa. Tämä on toki linjassa sen kanssa, että tavoitteeksi on asetettu nimenomaan arkistolain päivittäminen. Olisiko kuitenkin ollut tarpeen pohtia myös muun tiedonhallinnan sääntelyn päivittämistarpeita ja vaihtoehtoa erilliselle arkistolainsäädännölle?

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Perustelut olisi hyvä käydä läpi vielä kertaalleen luettavuuden ja yleisen kielenhuollon kannalta. Tekstissä olisi myös tiivistämisen ja keskittämisen varaa. Nyt samoihin aiheisiin palataan useammassa kohdassa ja syntyy turhaa toistoa. Toisaalta käsitteiden, kuten erityisesti arkistoinnin käsitteen avaamiseen olisi hyvä saada lisää konkretiaa ymmärrettävyyden varmistamiseksi. Samoin olisi syytä varmistaa, etteivät perusteluteksti ja arkistolakiehdotuksen teksti olisi ristiriidassa keskenään vaan mm. käytettäisiin johdonmukaisesti yhtenäistä terminologiaa. Perusteluissa ja arkistolakiehdotuksessa esiintyy myös erilaisia muunnelmia ilmeisesti samoista uusista käsitteistä. Kaikki edellä kuvattu tekee perusteluiden lukemisen ja tarkoituksen ymmärtämisen monin paikoin työlääksi.

2a §

Säädösesityksen mukaan arkistometatiedolla tarkoitetaan ”asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvailevaa tietoa”. Perusteluissa ei kuitenkaan selvennetä sitä, mihin erillistä arkistometatiedon käsitettä tarvitaan. Suuri osa metatiedoista on sellaisia, että ne tukevat tiedon säilymistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisen elinkaaren eri vaiheissa. Kuten 16 §:m perusteluissa todetaan, ”Asian ja asiakirjojen metatietojen rekisteröinti palvelee asiakirjojen löydettävyyden, muodostumisperusteen ja jäljitettävyyden perusteella myös arkistoinnin päämääriä”. Olisi toivottavaa, että Kansallisarkisto tekisi tiivistä yhteistyötä Tiedonhallintalautakunnan kanssa, jotta tiedon elinkaaren eri vaiheet huomioitaisiin kokonaisuutena esimerkiksi metatietomalleissa, eikä erillisiä määräyksiä ja ohjeita annettaisi koskien tiedon elinkaaren eri vaiheita. On ristiriitaista, että ”elinkaariajattelu on ollut pohjana niin arkistolain kuin tiedonhallintalainkin säätämisen yhteydessä”, mutta tästä huolimatta käsitteellisellä tasolla tiedon elinkaaren eri vaiheet pyritään eriyttämään toisistaan. Kannatettavaa on sen sijaan se, että arkistotoimijoiden omat tarpeet huomioidaan arkistometatietojen sisällön määrittämisessä.

”Sähköisissä tietojärjestelmissä arkistointi tarkoittaisi käytännössä asian käsittelyn päätyttyä sen muuttumattomuuden varmistamista, eli asiakirjan tilan muuttumista arkistoitu tai arkistointivaihe-tilaan.” Eikö asian käsittelyn päättämisen ja arkistointivaihetilan väliin jää säilyttäminen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen?

8 §

”Säännös asettaisi lakia soveltaville toimijoille veloitteen toimia arkistotoimen osalta suunnitelmallisesti, mihin kuuluu esimerkiksi säilytysaikojen huomiointi ja määrittely”, mutta

arkistotoimijoilta ei enää edellytettäisi arkistonmuodostussuunnitelman tekoa ja ylläpitoa. 8 §:n perusteluissa arkistointia koskevan suunnitelma määrittää osaksi tiedonhallintamallia. Koska myös Sähke2-määräys on päättymässä vuoden 2022 aikana, olisi hyvä tarkentaa, millaisia vaatimuksia Kansallisarkisto asettaa arkistoitavalle, Kansallisarkistoon siirrettävälle aineistolle ja miten TiHL:n 26 §:n metatiedot suhteutuvat niihin. Esimerkiksi mitä tarkoitetaan ”arkistoinnin kannalta tarpeellisilla metatiedoilla”?

Sekä 2a §:n (arkistometatiedot) että 16 §:n perusteluissa huomioidaankin tarve ”[...] tarkentaa sitä mikä on arkistoinnin kannalta merkityksellistä metatietoa”. Tähän tarpeeseen Kansallisarkisto voi vastata antamalla arkistotoimijoille tarkempia määräyksiä ja ohjeita siitä, mitä arkistoinnin suunnitelmallisuus käytännön tasolla tarkoittaa asiakirjojen arkistometatietojen osalta.

16 §

”Metatietoja koskevaa ohjausta voidaan tehdä yhteistyössä tiedonhallintalautakunnan kanssa yhteen sovittaen arkistoinnin ja tiedonhallinnan näkökulmia.” Tämä on hyvin kannatettavaa tiedon elinkaaren hallinnan huomioimiseksi kokonaisuutena.

7 Lakiehdotukset

Myös itse arkistolakiehdotuksen ymmärrettävyyden parantamiseen olisi syytä panostaa. Nyt ehdotus jää hyvin tiiviin sisältönsä ja kielellisten haasteidensa vuoksi monin kohdin liian abstraktille tasolle. Säädösteksti perustuu liiaksi oletukselle siitä, että lukija (ammattikuntansa edustajana) tietää kyllä, mitä kaikkea käsitteisiin ja tekstiin kokonaisuudessaan on ikään kuin (vanhastaan) sisäänkirjoitettuna. Onhan kysymyksessä voimassa olevan lain muuttaminen tietyiltä osin eikä uuden säätäminen. Kuitenkin moni käsite on nyt saamassa uuden merkityksen - ei ainoastaan vain tiedonhallintalain ja tietosuojalain vuoksi vaan sähköistä arkistointia kuvaamaan. Toisaalta jo olemassa olevia toimintatapoja kuvataan uusilla käsitteillä. Tämä kaikki johtaa vaikeaselkoisuuteen ja heikentää lakiehdotuksen ohjausvaikutusta.

Lain tulkinta ja sen käytännön toimeenpano tulee vaatimaan yksityiskohtaisten perustelujen tuntemisen ohella runsaasti ohjaavia määräyksiä ja ohjeita sekä Kansallisarkistolta myös käytännön neuvontatyötä ja yhteistyötä lakia soveltavien toimijoiden sekä tiedonhallintalautakunnan kanssa. Arkistoinnin sääntely jää huomattavasti enemmän yleistasolle verrattuna tietoa-aineistojen elinkaaren aktiivivaiheen sääntelyyn tiedonhallintalaissa.

2 a §

Erityisesti arkistoinnin käsite, joka on lain keskeisimpiä käsitteitä, jää kovin abstraktille tasolle.

Määriteltyjen käsitteiden lisäksi määrittelyä kaipaavat myös ainakin seuraavat: asiakirjallinen tieto, arkisto, arkistoon siirtäminen, kuvailu merkityksessä asiakirjan kuvailu arkistoitavaan tietovarantoon, tietojärjestelmään arkistointi.

Arkistolla ja arkistoon siirtämisellä ilmeisesti tarkoitetaan ainoastaan Kansallisarkistoa keskitettynä kansallisena arkistona ja Kansallisarkistoon siirtämistä, vaikka perusteluissa näillä viitataan myös tiedonhallintayksiköiden ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien arkistoihin sekä käytetään myös käsitettä arkistoon liittäminen. Selkeämpää olisi mainita Kansallisarkisto, jos ja kun tarkoitetaan nimenomaan Kansallisarkistoa.

Lisäksi tietovaranto olisi syytä määritellä myös lakitekstissä viittaamalla tiedonhallintalain tietovarannon määritelmään, kuten perusteluissa on tehty. Vastaavasti asiakirjan käsite on määritelty arkistolakiehdotuksessa viittaamalla julkisuuslain asiakirjan määritelmään. Toisaalta tietovarannon käsitteellä on arkistolainsäädännössä tarkoitus korvata arkiston käsite organisaation arkiston merkityksessä, joten tietovarannolle annetaan myös uusi merkitys arkistotietovarantona. Tietovarannon käsite ei tiedonhallintalakia sovellettaessa ole ollut yksiselitteinen, vaan tiedonhallintayksiköt ovat soveltaneet sitä eri tavoin. Sama joustavuus olisi hyvä säilyttää myös arkistointia koskien.

Arkistotoimijan käsite on uusi ja yleisessä kielenkäytössä yhdistyy pikemminkin pelkästään arkistopalveluita tarjoaviin toimijoihin kuten Kansallisarkistoon kuin valtion virastoihin ja laitoksiin sekä kuntiin, joita valtaosa arkistotoimijoista kuitenkin olisi. Arkistotoimijoiden sijaan olisikin ymmärrettävämpää ja tiedonhallintalain kanssa yhdenmukaisempaa käyttää nimitystä tiedonhallintayksiköt ja muut tätä lakia soveltavat toimijat. Ovathan arkistointi ja arkistotoimen muut tehtävät osa tiedonhallintaa ja arkistointia koskevat vaatimukset ulottuvat asiakirjan koko elinkaaren ajalle eli otettava huomioon muussakin tiedonhallinnassa, kuten arkistolakiehdotuksessakin todetaan. Uusien todennäköisesti vain arkistoalan sisäisiksi jäävien käsitteiden kehittäminen ei edistä tiedonhallinnan kokonaisuuden ymmärtämistä tiedonhallintayksiköissä, vaikka ne lakiteknisesti perusteltuja saattaisivat ollakin.

9 §

Arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisen sijaan tarkoituksena lienee nimetä arkistotoimen vastuuhenkilö, onhan 3 luvun kohteena arkistotoimi ja sen järjestäminen ja vastuuhenkilöltä edellytettäisiin riittävää asiantuntemusta ja koulutusta arkistotoimen, ei siis vain arkistoinnin, tehtävistä. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan 9 §:ssä säädettävän arkistotoimen vastuuhenkilön määrittämisestä. Vastuuhenkilön nimeäminen toiminnolle on perusteltua, koska arkistotoimen käytännön tehtävien kuten arkistoinnin ja arvonmäärityksen tehtävien suorittamisen ja valvonnan vastuut käytännössä joka tapauksessa jakautuvat kunkin lakia soveltavan linjaorganisaation mukaisesti.

4 luku

Luvun otsikoksi on jäänyt voimassa olevan arkistolain otsikko Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö, vaikka luku käsittelee arkistointia koskevia vaatimuksia ja siirtoa Kansallisarkistoon. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, ettei luku käsittele asiakirjojen laatimista. Näin ollen luvun sisältöä kuvaisi paremmin esim. otsikko Arkistointia ja Kansallisarkistoon siirtoa koskevat vaatimukset.

8 Muut huomiot

Arkistolakiehdotuksen näkökulma on Kansallisarkisto-keskeinen ja asiakirjakeskeinen. Keskeisenä sisältönä on sen sääntely, miten lain soveltajien on toimittava, jotta saadaan muodostettua Kansallisarkiston ylläpitämä keskitetty kansallinen (lähtökohtaisesti sähköinen) arkisto, asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja saatavuuden varmistamiseksi.

Arkistolakiehdotuksessa olisi toivonut otettavan laajemmin käsittelyyn lain soveltajien tuottaman tiedon moninaisuus ja Kansallisarkiston tarjoaman SAPA-palvelun soveltuvuus muun kuin ns. asiakirjallisen tiedon arkistointiin. Lakiehdotus toki perustuu laajaan asiakirjan määritelmään, mutta asiakirjallisen tiedon käsite yhdistetään lain soveltajien käytännön tiedonhallinnassa usein lähinnä asianhallintaan ja hallinnollisiin asiakirjoihin. Valtaosa tuotetuista ja arkistoitavista tietoaaineistoista saattaa kuitenkin olla muuhun kuin hallinnolliseen toimintaan liittyvää ja olisi erittäin tärkeää, että lain velvoittavuus kokonaisuudessaan avautuisi ymmärrettävänä myös muille kuin arkistotoimen vastuhenkilöille.

Mikä on valtion tutkimuslaitosten sekä yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustoiminnassaan tuottamien julkisrahoitteisten tutkimusaineistojen suhde Kansallisarkiston ohjausrooliin? Kansallisarkiston sijaan OKM on käytännössä ohjannut tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilyttämistä mm. määrittelemällä pitkäaikaissäilyttämisen perusteita ts. kriteereitä tutkimusaineistojen merkittävyydelle ja tarjoamalla pitkäaikaissäilyttämiseen kansallisen Fairdata PAS-palvelun, jonne merkittävät tutkimusaineistot ovat OKM:lle tehtävän esityksen pohjalta siirrettävissä. Kansallisarkisto on kannustanut Arvonmääritys- ja seulontapolitiikassaan (16.12.2020) tutkimuskentän toimijoita hyödyntämään keskitettyjä tutkimusaineistojen pitkäaikaissäilytyspalveluita ja määrittelemään yhteistyössä kriteereitä merkittävien tutkimusaineistojen tunnistamiseksi. Tutkimusaineistojen kohdalla termiksi näyttäisi vakiintuneen arkistoinnin sijaan pitkäaikaissäilyttäminen.

Tutkimusaineistojen ohella myös ainakin osa muun kuin hallinnollisen operatiivisen toiminnan tuottamasta tiedosta, kuten esim. säätietojen pitkät aikasarjat, soveltunevat heikommin Kansallisarkiston tarjoaman SAPA-palvelun kautta arkistoitavaksi. Tiedonhallintalain 24 a § sääntelee tiheästi päivittyvän tiedon saatavuutta. Olisiko arkistolaissa vastaavasti syytä säännellä tämän tietoaaineistotyyppin (ns. dynaaminen data) arkistoinnista?

SAPA-palvelua kehitetään edelleen, mutta rajautuvatko jotkut muutkin kuin esim. ainakin tietyt tutkimusaineistot sen ja näin ollen Kansallisarkiston ylläpitämän keskitetyn kansallisen arkiston ulkopuolelle?

Arkistolainsäädännön uudistamisessa saisi vielä esitettyä enemmän konkreettisesti painottua arkistoidun tiedon saatavuuden merkitys ja vaatimukset. Asiakirjan elinkaari ei pääty arkistointiin, kuten jossain kohtaa todettiin, vaan elinkaari jatkuu uudelleenkäytön myötä. Arkistoidun tiedon saatavuudesta voisi olla oma lukunsa, mukaan lukien tietopalvelu. Koska kaikkea arkistolain soveltamisalaan kuuluvaa ei siirretä Kansallisarkistoon, laki Kansallisarkistosta ei riitä kattamaan tätä.

Palmunoksa Jaana
Ilmatieteen laitos