

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

Oikeusasiamiehen lausuntokäytännössä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, onko oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellinen erityisasema otettu asianmukaisella tavalla huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa. Tältä osin minulla ei ole luonnokseen huomauttamista, koska voimassa olevan lain tavoin oikeusasiamies jäisi edelleenkin pääosiltaan arkistolain soveltamisalan ulkopuolelle. Siten Kansallisarkistolla, joka kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan, ei edelleenkään olisi määräyksenanto- eikä valvontavaltaa oikeusasiamieheen nähden.

Huomioni on erityisesti kiinnittynyt ehdotettuun uuteen 14 §:n 4 momenttiin, jonka perusteella esimerkiksi eduskunta ja sen virastot voisivat Kansallisarkiston kanssa tehtävän sopimuksen perusteella siirtää lain voimaan tulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat metatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle.

Tämä tarkoittaisi säännösehdotuksen perusteluiden mukaan sitä, että siirron myötä paitsi tiedot myös niitä koskevat oikeudet siirtyisivät Kansallisarkistolle. Siirto tarkoittaa kaikkien aineistojen osalta sitä, ettei siirtäjälle jää erityisiä oikeuksia siirtämäänsä aineistoon (s. 70). Siirtyviin oikeuksiin kuuluisivat ainakin oikeus päättää tietojen antamisesta sekä oikeus käyttää ja hallita asiakirjoja (s. 69). Sääntely poikkeaisi siten saman pykälän 3 momentissa säädetystä (joka sisällöllisesti vastaisi nykytilaa), jossa Kansallisarkisto vain säilyttäisi arkistotoimijan lukuun ilman oikeuksien siirtymistä aineistoa, joka ei vielä ole arkistoinnin vaiheessa tai on tullut arkistoitavaksi ennen ehdotetun lain voimaan tuloa. Tällöin kyse ei olisi arkistoon siirrosta. Poikkeuksen muodostaa tällä hetkellä, ja jatkossakin ehdotusluonnoksen mukaan muodostaisi evankelis-luterilainen kirkko, jonka asiakirjojen talletuksesta Kansallisarkistossa ilman oikeuksien siirtymistä aineistoa arkistoon siirrettäessä säädetään erikseen kirkkolaisissa.

Oikeusasiamiehen kanslialla ei ole toistaiseksi kokemusta varsinaisesta sähköisestä arkistoinnista. Tätä taustaa vasten luonnoksen perusteella on ainakin jossain määrin vaikea arvioida, mitä ehdotetun siirto-option mukainen menettely käytännössä merkitsisi niin myönteisessä kuin kielteisessä merkityksessä. Siksi katson aiheelliseksi tuoda esiin siirto-option piiriin kuuluvan organisaation näkökulmaa ja pohdintoja jatkovalmistelussa huomioitavaksi.

Oikeusasiamiehen toiminnan näkökulmasta ei ole tiedossa, milloin siirto-optioon olisi tarpeen turvautua ja milloin ensimmäinen sähköisen aineiston siirto voisi tapahtua ja miten vanhaa tai tuoretta sähköistä aineistoa silloin haluttaisiin tai jostain syystä jouduttaisiin Kansallisarkistoon siirtämään. Tulevaisuuden tarpeet ja tahtotilat suhteessa kanslian tuottamaan aineistoon tarkentuvat vasta ajan kuluessa.

Oikeusasiamiehen toiminnan näkökulmasta on myös vaikeasti hahmotettavissa luonnoksessa omaksuttu kahtiajako sen suhteen, että ennen lain voimaantuloa ja sen jälkeen muodostuneita sähköisiä aineistoja arvioitaisiin omistajuuden suhteen jotenkin eri tavalla.

Kansallisarkiston palveluiden laatu ja laajuus poikkeavat jo tällä hetkellä sen perusteella, kenelle palvelu tarjotaan. Luonnoksen perusteella herää kysymys, voisiko oikeusasiamiehen kanslian tarvitsema palvelu olla sopimusperusteisesti niin joustava, ettei sellaista ole tarjottu aikaisemmin vielä kenellekään muulle arkistotoimijalle, vai tulisiko tästä säätää erikseen: Olisi siirto-optio ja mahdollisuus niin haluttaessa säilyttää omistajuus mutta toisaalta myös mahdollisuus luopua omistajuudesta millä tahansa hetkellä, ilmoittamalla asiasta. Tällöin säilytettäisiin palvelun käyttämisen joustavuus hyvin pitkälle. Omistajuus voi olla tarpeellinen jonkin aikaa (ja tällä hetkellä kestoa on vaikea määritellä). Arkikokemuksen mukaan aineiston merkitys ja yleinen kiinnostavuus vähenevät ajan mittaan, mutta kysymyksenalaista on se, missä on se piste, jolloin luovutetaan kaikki kontrolli ulkopuoliselle taholle. Kyse on myös kanslian käytössä olevista resursseista ja niiden kohdentamisesta ja kuvitellusta tulevaisuudesta.

Omaa sähköistä aineistoa oikeusasiamiehen kanslialla on vielä verrattain vähän, vain noin kuuden vuoden ajalta, jonka nykyinen sähköinen asianhallintajärjestelmä on ollut käytössä. Asianhallintajärjestelmän parhaillaan toteutumassa olevan versionkorotuksen myötä sähköistä aineistoa siirretään passiivikantaan, jossa se on kanslian käytössä periaatteessa ”arkistotilassa”. Tulevina vuosina käyttöön otettavan asianhallintajärjestelmän myötä nämä passiiviasiakirjat luultavasti jo siirrettäisiin tekniseen arkistoratkaisuun, joko Kansallisarkistolle tai kanslian omaan.

Olenainen muutos oikeusasiamiehen toiminnan näkökulmasta siirto-optiota käytettäessä olisi aineiston omistajuuden siirtyminen Kansallisarkistolle. Esimerkiksi tietopyyntöjen ja tutkimuslupien osalta päätösvalta siirtyisi Kansallisarkistolle, mitä en sinänsä näe automaattisesti pelkästään ongelmallisena. Näissä tilanteissa oikeusasiamiehen kanslia siirtäisi luovuttamaansa aineistoa koskevat pyynnöt Kansallisarkistolle, mikä vapauttaisi kanslian omia voimavaroja. Toisaalta kanslian omiin tarpeisiin jouduttaisiin tekemään Kansallisarkistolle tietopyyntöjä. Minun on ennakkoon

vaikea nähdä, voisiko tämä sinänsä muodostua esteeksi oikeusasiamiehen käytännön laillisuusvalvontatyölle. Aina parempi kuitenkin olisi, jos viranomaiset itse pääsisivät joustavasti tarkastelemaan siirtämiään aineistoja. Nähdäkseni mahdollisessa siirtosopimuksessa tulisikin ottaa huomioon se, miten oikeusasiamiehen kanslia pääsisi käsiksi aineistoihin siirron toteuduttua.

Kansalaisen näkökulmasta siirto voisi ehkä ainakin osittain vaikuttaa hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmalliselta, kun kanslian paperiarkisto vuosilta 1920–2016 (sähköisen asianhallinnan käyttöönottovuosi) jäisi kanslian haltuun mutta tätä tuoreempi sähköinen aineisto siirrettäisiin ehkä joskus Kansallisarkistolle. Mahdollinen epätietoisuus aineiston saatavuudesta ja siitä, mille taholle asiakirjapyynnöt tulisi kulloinkin osoittaa, olisi nähdäkseni kuitenkin pitkälti torjuttavissa neuvonnalla ja tiedottamisella kanslian verkkosivuilla siitä, mitä aineistoa on mistäkin pyydettävissä.

Kaiken kaikkiaan olennaista oikeusasiamiehen näkökulmasta olisi, että siirron ehdot, toteutus ja pääsy aineistoihin siirron jälkeen olisivat sovittavissa oikeusasiamiehen kanslian ja Kansallisarkiston välisellä sopimuksella, ja se, että ehdotettu arkistolaki ei rajoita näitä ehtoja muutoin kuin aineiston omistajuuden suhteen eikä Kansallisarkistolla muutenkaan olisi siirtoon liittyvää ohjaus- saatikka määräysvaltaa oikeusasiamiehen kansliaan nähden.

Eduskunnan ja sen muiden erillisvirastojen ja näiden aineistojen ja niihin mahdollisesti liittyvien erityispiirteiden näkökulmasta minun ei ole mahdollista arvioida asiaa enemmälti. Pidän kuitenkin tärkeänä korostaa eduskunnan valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman – verrattuna muihin siirtooption piiriin kuuluviin tahoihin – huomioon ottamista jatkovalmistelussa, mikä merkitsee muun muassa eduskunnan lakiluonnoksesta mahdollisesti esiin nostamien kysymysten tai huolenaiheiden tarkkaa analysointia.

Sarja Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen