

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

Lausunto ID-22313595 1 (7)

15.05.2022 POL-2022-40717

POLIISIHALLITUS

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 ESPOO

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780 poliisi.fi

Poliisihallituksen lausunto arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Johdanto

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (viite: VN/23654/2021). Arkistolakien uudistusta on odotettu pitkään tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon toimijoiden keskuudessa, koska lainsäädäntö on ollut pitkään monilta osin vanhentunut. Tiedonhallintalain voimaantulosta 1.1.2020 asti, on tilanne arkistolainsäädännön osalta ollut jopa epäselvä. Hyvä, että nyt uudistettavana oleva arkistolaki ja laki Kansallisarkistosta saadaan selventämään tiedonhallintalain jättämää aukkoa pysyvästi säilytettävän, Suomen kulttuuriperinnön kannalta tärkeän arkistoitavan aineiston osalta.

Lausuntopyyntö on julkaistu lausuntopalvelussa ja lausuntojen määräaika on 16.5.2022. Poliisihallitus on lausunnossa ottanut huomioon myös Keskusrikospoliisin antamat kommentit koskien valmisteilla olevaa arkistolainsäädäntöä.

1 Asian tausta ja valmistelu

Arkistolainsäädäntöuudistusta on valmisteltu hyvin pitkään. Lain soveltajatoimijoiden kannalta paras ratkaisu olisi ollut, mikäli nyt lausunnolla olevat lait olisivat tulleet voimaan yhtä aikaa 1.1.2020 voimaan tulleen tiedonhallintalain kanssa. Kiitosta ansaitsee se, että lain valmistelussa on kuultu useita toimijoita sekä annettu laajalti mahdollisuus vaikuttaa lain sisältöön aiemmalla erillisellä lausuntokierroksella. Lakiehdotuksessa näkyy vielä jonkin verran valmistelun loppupuolen kiire, sillä lakitekstin suomenkielisessä versiossa on jonkin verran kielioppivirheitä ja tulkinnanvaraisia ilmauksia.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Nykyinen arkistolainsäädäntö on pahasti vanhentunut ja osin ristiriitainen voimassa olevan lainsäädännön kanssa esim. julkisuuslain ja tiedonhallintalain kanssa. Tiedonhallintalaissa oleva arkistoitu -termi ei vastaa voimassa olevan vuoden 1994 arkistolain arkisto tai arkistoitu käsitteitä eikä myöskään julkisuuslain käsitteistöä. Tämä on aiheuttanut arkistotoimijoiden keskuudessa hämmennystä. Vanhassa merkityksessä arkistoitu -käsitteellä on tarkoitettu asiakirjaa, joka on liitetty viranomaisen arkistoon, kun se on viranomaiseen saapunut/laadittu tai viimeistään asiankäsittely päätyttyä. Epätietoisuutta on aiheuttanut myös säilytysajan ja arkistointiajan uudet tulkinnat. Pysyvästi säilytettävälle aineistoille ei ole totuttu arkistonmuodostussuunnitelmissa tai tiedonohjaussuunnitelmissa määrittelemään säilytysajaksi kuin pysyvä säilytys. Näihin useisiin käsitteistömuutoksiin tarvitaan selvennystä ja lisäohjausta arkistoinnin näkökulmasta.

Digitalisaation myötä analogiseen maailmaan kirjoitettu voimassa oleva vuoden 1994 arkistolaki ei anna riittävästi hallintatyökaluja toimia sähköisten arkistojen parissa. Koska voimassa olevaa arkistolakia ei ole yhteensovitettu uudemman tietosuojalainsäädännön kanssa, tämäkin on aiheuttanut joissakin tilanteissa tulkintaongelmia mm. tietopalvelussa ja arkistoitavien asiakirjojen määrittelyssä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteet liittyvät lainsäädännön päivitystarpeisiin tiedonhallinnan, tietosuojan, asiakirjajulkisuuden sekä perustuslain näkökulmista. Lainsäädännöllä ohjausvaikutusta pyritään parantamaan terminologian selkeyttämisellä, tiedon kokonaisvaltaisella elinkaariajattelulla, Kansallisarkiston toimivallan määrittämisellä sekä edistämällä Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluiden käytettävyyttä koko julkishallinnossa. Lainsäädäntöuudistuksella tuetaan arkistoinnin perimmäistä tarkoitusta eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvallista säilyttämistä sekä arkistoitujen asiakirjojen saatavuuden edistämistä. Sekä Poliisihallitus että Keskusrikospoliisi pitää arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muutoksia tarpeellisina ja perusteltuina. Arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain uudistamisen keskeisimmät tavoitteet ovat kannatettavia. On mainiota, että tiedon kokonaisvaltainen elinkaariajattelu on säilytetty mukana nyt lausunnolla

olevassa arkistolainsäädännössä. Elinkaariajattelu säästää julkishallinnon ja Kansallisarkiston resursseja, koska jo tiedon tuottamisvaiheessa voidaan ottaa huomioon mahdolliset arkistometatiedot ja tiedon säilyvyys.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Arkistolain soveltamisala laajenisi suhteessa voimassa olevaan arkistolakiin. Tiedonhallintayksikön - määritelmän mukaisesti arkistolakia sovellettaisiin kaikkiin julkisyhteisöihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Tämä varmasti yhdenmukaistaa käytäntöjä ja parantaa resurssien tehokasta käyttöä sekä varmistaa entistä paremmin kulttuuriperinnön turvallisen säilymisen. Lisäksi Kansallisarkiston keskitetyn sähköisen arkistointipalvelun laajentaminen myös kuntien käytettäväksi säästää julkishallinnon voimavaroja. Yhteiseen palveluun keskitetyt varat tekevät siitä kaikille laadukkaamman. Tähän on saatava riittävä panostus, niin ettei uudet asiakkuudet SAPA/PAS palveluissa vaaranna vanhojen asiakkaiden palveluita.

Uusien hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen työnjakoon arkistoaineistojen hallintakysymyksissä ja organisaatiomuutosten läpivientiin tiedonhallinnan/asiakirjahallinnon osalta lausunnolla oleva lainsäädäntö ei anna riittävästi ohjausta. Tämän ison hallintorakennemuutoksen osalta olisi syytä antaa pikaisesti alemman tasoisia normeja: ohjeita arkistojen siirroista ja organisoinnista, niin että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturva säilyy ja olemassa olevat arkistot pystytään turvaamaan provenienssiperiaatteen mukaisesti. Julkishallinnon tiedon kokoaminen eli massiivinen sähköinen arkistointi mahdollistaa uusia tutkimusmenetelmiä ja ns. "bigdatamaista" tutkimustiedon käyttöä ja mahdollisesti tuottaa myös uusia kaupallisia mahdollisuuksia julkisen tiedon hyötykäyttöön ja tietoyhteiskunnan avuksi.

5 Muut toteuttamismuutokset ja kansainvälinen vertailu

Arkistolainsäädäntöuudistuksen pohjaksi on tehty kattava kansainvälinen vertailu, mikä tukee hyvin nyt annettuja lakiehdotuksia. Näistä vertailuista kävi tosin ilmi, että luovutusrytmi kansallisiin päätearkistoihin on tiheämpi (keskimäärin vain 20 vuotta) kuin Suomessa.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Lakiluonnoksissa on vielä käsitteellisiä epäselvyyksiä muun lainsäädännön, erityisesti tiedonhallintalain kanssa. Mitä esimerkiksi tarkoitetaan "ensisijaisella tarkoituksella" (s.79, yksityiskohtaiset perustelut) ja "alkuperäisellä käyttötarkoituksella" (tiedonhallintalaki 21 § 1 mom. 1 k). Tosiaan täydentävissä ja kiinteästi yhteen liittyvissä laeissa tulisi käyttää yhtenäisiä käsitteitä.

Perusteluissa olisi ollut hyvä avata käsitteistökolminaisuutta: tiedonhallintalain tiedonhallintayksikkö, historiallinen, haudattu arkistonmuodostaja ja lakiehdotuksen arkistotoimija. Varsinkin arkistotoimija ja tiedonhallintayksikkö -käsitteiden välinen suhde ja riippuvuudet vaatisivat lisäselvennystä, ellei lain tasolla niin ainakin perusteluissa.

Tiedonohjaussuunnitelman tai arkistomuodostussuunnitelman merkitystä ei kuvata eikä myöskään niitä menettelytapoja, joilla Kansallisarkisto saa jatkossa tiedon kaikista arkistotoimijan asiakirjoista. Tiedonhallintamalli on tarkoitettu toimijoiden omaan käyttöön ja nähtävästi siihen sisällytetty arkistointisuunnitelmakin, jossa kuvataan ainakin osa TOS:n sisältämästä tie-dosta täydennettynä arkistointiin tarvittavilla tiedoilla. Kansallisarkiston tulisi kuitenkin tuntea kattavasti koko arkistotoimijan tuottama aineisto voidakseen tehdä vertailukelpoisia ja yhdenmukaisia seulontapäätöksiä.

Arkistointisuunnitelma on kuvattu lain perusteluissa, mutta ei itse lakitekstissä. Olisi velvoittavampi, jos se kuvattaisiin itse lakitekstissä. Lisäksi arkistointisuunnitelman sisältö vaatii pikaisesti lakia täydentävää ohjausta, joko määräyksen tai ohjeen muodossa.

Nykyisestä arkistolaista halutaan poistaa analogisen aineiston hallintaa sääteleviä pykäliä. Analogisia aineistoja tulee kuitenkin säilymään, esim. turvallisuusluokitelluista asiakirjoista muodostuvat arkistokokonaisuudet. Tämän vuoksi turvallisista arkistotiloista olisi hyvä olla säädös myös tulevassa arkistolaissa tai se tulisi jollain muulla tavalla ohjeistaa velvoittavasti. Asianmukaisten arkistotilojen ylläpito on kallista ja niistä saatetaan helposti säästää, ellei ylläpitoa ole lailla säädetty.

Sähköisen arkistoinnin palvelun metatietorakenne on suunniteltu pitkälti julkishallinnon tarpeisiin. Kansallisarkiston kannatta ottaa huomioon, että yksityisarkistoista saattaa tulla myös erittäin puutteellisin metatiedoin koottua sähköistä aineistoa.

7 Lakiehdotukset

Yleinen kommentti: Arkistolaki jättää hieman tulkinnanvaraa sille, miten analogisten asiakirjojen kanssa toimitaan. Analogisia arkistoja on kertynyt tiedonhallintalain säännösten voimaantuloon asti (lakia ei noudateta taannehtivasti). Pitääkö ne kaikki digitoida Tiekartta-projektin yhteydessä?

Lähtökohtaisesti arkistotoimijat hakevat itse seulontapäätöstä omille aineistoilleen. Nähtävästi sopimuksenvaraisesti voidaan toimia myös toisin. Lainsäädännössä tätä kohtaa olisi syytä hieman vielä selventää.

Arkistolaki

2 §

Sekä Poliisihallitus että Keskusrikospoliisi pitävät hyvänä ehdotetun arkistolain uuden 2 a §:n sisältöä koskien käsitteiden määrittelyä ja vastaavuutta tiedonhallintalain kanssa. a) Kohdassa arkistonnilla... ja sanan jälkeen tämä -sanon viittaussuhde on epäselvä. Tarkoitetaanko sillä asiakirjaa?

Miten varmistetaan se, että arkistotoimijat ymmärtävät säilyttämisen ja arkistoinnin eroavaisuudet, kun säilyttämistä ensisijaiseen (alkuperäiseen?) käyttötarkoituksen ei riittävästi laissa avata? Tiedonhallintalaissakin tämä termistö jää hieman vajaalle kuvaukselle.

Arkiston määritelmä puuttuu lakiehdotuksesta. Käsite on olennainen ja sen merkitys näyttää lausunnolla olevan arkistolain myötä mitä ilmeisimmin muuttuvan aiemmasta (ks. esim. arkistowiki), aiemmin se (yhdeksi merkitykseltään) liittyi kiinteästi arkistonmuodostajaan. Jos

arkistonmuodostajasta luovutaan käsitteenä ja arkistointi kohdistuu jatkossa vain ”pysyvästi” säilytettävään asiakirjaaineistoon, muuttunee myös arkiston käsite.

Arkistoitava tietovaranto- käsitepari olisi myös hyvä avata määritelmässä.

Lakiesityksessä arkistotoimen käsitteen määrittämisestä on jätetty pois tietopalvelu. Lisäksi arkistotoimen tehtävät kuvataan sivulauseessa viittaamalla korkeintaan asiakirjojen saatavuuteen (7 §). Nykyisin voimassa oleva arkistolaki kuvaa arkistotoimen tehtävää 7 § ensimmäisessä momentissa. Siinä arkistotoimen tehtäväksi kuvataan varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta sekä määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Lisäksi saman pykälän toisessa momentissa kuvataan, että arkistotoimi tukee arkistonmuodostajien tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoa julkisista asiakirjoista. Samalla huolehditaan näiden tahojen oikeusturvan toteutumisesta. Arkistojen tehtävä lienee jatkossakin tukea myös tiedonhallintayksiköiden/arkistotoimijoiden toimintaa. Lisäksi arkistoilla on yhteiskunnallinen tehtävä. Tietopalvelu osana arkistotoimea takaa myös perustuslaillisten oikeuksien, kuten tutkimuksen vapauden (PeL 16 §) toteutumisen.

6 §

Arkistonmuodostajan käsite on jäänyt tähän pykälään. Jos arkistonmuodostaja -käsitteestä on tarkoitus nyt luopua, sitä ei kannata enää käyttää tässä yhteydessä. Arkistonmuodostaja olisi syytä tässä korvata arkistotoimija -käsitteellä kuten perusteluissa.

7 §

On hyvä, että lakiehdotukseen on edelleen kirjattuna, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Tämä 7 §:n muotoilu tukee elinkaariajattelua.

8 §

Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi pitävät perusteltuna, että ehdotetun arkistolain 8 §:ssä nostetaan esille metatiedot, eheys ja todistusvoimaisuus. Edellä mainittujen ottaminen huomioon on keskeistä asiakirjojen koko elinkaaren ajan.

9 §

Tämä uudistus on hyvä ja merkitsee edistystä nykytilanteeseen. On hyvä velvoittaa arkistotoimijat nimeämään arkistoinnin vastuuhenkilöt ja että heiltä edellytetään riittävää asiantuntemusta ja alan koulutusta.

10 §

Pykälä on hieman liian analogisen arkiston näkökulmasta kirjoitettu. Miten toimitaan tietojärjestelmässä olevan sähköisen arkiston/aineiston tiedonsaantioikeuden osalta, kun arkistotila on virtuaalinen ja käyttöoikeuksien antaminen järjestelmiin ei välttämättä onnistu kovin helposti?

14 §

Pykälä jättää epäselväksi sen, ottaako Kansallisarkisto vastuun arkistoitavan tietoaineiston lisäksi myös pitkän määräajan säilytettävän aineiston osalta.

Lähdejärjestelmät (ja varsinkin kaupallisten toimijoiden järjestelmät) eivät useinkaan sisällä vaadittavia Sähke2-metatietoja, jolloin arkistometatietojen määrittelyssä täytyy huomioida se, että on olemassa menettelytavat tarvittavien metatietojen rikastamiseksi

Viitaten sekä pykäliin 11 ja 14 Poliisihallitus on sitä mieltä, että Kansallisarkistolla on paras kyky ja osaaminen arvioida asiakirjojen ilmenemismuodon kulttuurihistoriallinen arvo ja siten Kansallisarkistolla olisi perusteltua edelleen säilyä viimekätinen päätösvalta ja vastuu pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ilmenemismuodon määrittelemisestä. Tätä ei pitäisi jättää yksinomaan arkistotoimijan harkintaan (Perusteluissa mainittu esitys). Tämä kohta on lakiluonnoksesta tulkinnanvaraisesti jätetty auki siltä osin, kuka päätöksen analogisen säilytysmuodon tallentamisesta tekee. Kohta vaatii täsmentämistä.

Poliisihallitus pitää kiitettävänä sitä, että 14 § on turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen käsittelyä osalta tehty poikkeama siirtojen ja sähköisen muodon osalta. Valtaosa näistä korkeimpien turvallisuusluokituksista asiakirjoista on edelleen analogisia.

Luku 5

Yksityiset ja muut arkistoitava asiakirjat

On hyvä, että käsite yksityiset arkistot on muutettu laajemmin sovellettavaan muotoon.

Kansallisarkistosta annettu laki

Poliisihallitus pitää hyvänä, että Kansallisarkiston toimivalta kuvataan laissa selkeästi. 3a §:n osalta Kansallisarkiston tutkimustehtävän lisäys on perusteltu. Toivottavasti lisäys ei jää vain lain tasolle vaan antaa aidosti Kansallisarkistolle mahdollisuuden konkreettisia toteuttaa tehtävää laajaalaisesti.

Poliisihallituksella ei ole esittää arkistolainsäädäntöön muita huomioita. Toivomme lain pikaista voimaantuloa sekä lausuntokierroksella saadun palautteen ottamista huomioon. Perusrakenteeltaan laki on toivotun suuntainen ja tilannetta selkiyttävä.

Poliisijohtaja Janne Paavola

Ryhmäpäällikkö Marja Piironen-Honkanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.05.2022 klo 17:45.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Opetus- ja kulttuuriministeriö, lausuntopalvelu.fi

Tiedoksi Keskusrikospoliisi

Piironen-Honkanen Marja
Poliisihallitus - Tietopalvelukeskus/Esikunta