

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

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnosta arkisto- ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta.

1 Nykytila ja nykytilan arviointi

Kansallisarkistolla on rooli toimia asiantuntijaviranomaisena ja nykyisen lainsäädännön nojalla erityisesti valtion viranomaisten asiakirjojen arkistojana sekä edistää tietojen saatavuutta arkistoista. Kunnille tehty arkistoseelvitys toi esiin sen, että kunnilla olisi halukkuuksia selkiyttää arkistonmuodostusvastuita vähintäänkin niiltä osin, kun kunnilla on tietojenantovelvollisuus valtion suuntaan. Näin päästäisiin eroon päällekkäisistä toimintatavoista.

Kansallisarkiston toimivallan laajentaminen sähköisen arkistoinnin palveluiden käytön tarjoamiseen myös kunnille ei vielä anna mahdollisuutta ohjata kuntien arkistointia tietojen säilyvyyden, muuttumattomuuden ja eheyden turvaavalla tavalla. Tarpeeksi laadukkaalla sähköisellä palvelulla toimintata-paohjeineen voidaan kuitenkin saada kuntia palvelun ja tätä kautta julkisen hallinnon yhteisten toimintatapojen piiriin.

Tiedon elinkaareen liittyvän tuloksellisen toiminnan kannalta keskeistä on laittaa resursseja tiedonhallintalautakunnan ja Kansallisarkiston yhteistyön syventämiseen ja tätä kautta selkiytyvään julkisen hallinnon tiedonhallinnan ohjaukseen. Nyt lausunnoilla olevat lainsäädäntömuutokset eivät vielä poista tiedonhallinnan parissa työskenteleville syntyviä käytännön toiminnan linjaustarpeita.

Muun muassa tiedonohjauksessa keskeiset luokitukset vaatisivat tarkastelua. Kuntien yhteinen tehtäväluokitus elää vieläkin monissa kunnissa, toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut paljon ja muuttumassa edelleen. Vastuut luokitusten ylläpidosta tulisi olla niillä, joilla on ohjausvaikutus lakisäätteisiin tehtäviin, eli toimijoilla, jotka muuttavat julkisen hallinnon toiminnallisia rakenteita sekä asettavat tiedonantovelvoitteita.

2 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoite yhdenmukaistaa sekä päivittää arkistolaki ja Kansallisarkistosta annettu laki vastaamaan paremmin arkistotoimen nykyistä toimintaympäristöä digitaalisuuden vaatimukset huomioon ottaen on kannatettava.

Tavoite Kuntaliiton aiemmissakin yhteyksissä esille tuomasta muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön yh-tenäistämisen osalta on kannatettava. Tiedon eheän elinkaaren ja toimijoiden tiedonhallinnan toteuttamisen näkökulmasta olisi kuitenkin ollut parempi ratkaisu rakentaa tiedonhallintalaki turvaamaan myös arkistoinnin näkökulmat ja luopua kokonaan arkistolaista. Nykyinen hallintosiiloja tukeva lainsäädäntöratkaisu eri näkemyksin ja käsittein (esim. tiedonhallintayksikkö vs. arkistotoimija, tai arkistometatieto vs. metatieto) aiheuttaa käytännön tietotyössä turhaa hallinnollista taakkaa. Viittaukset muuhun lainsäädäntöön yleisellä tasolla, ilman suhteiden selkeyttämistä aiheuttavat kuormittavia tulkintatilanteita käytännön toimintaan.

Myös pyrkimys käsitteiden selkiyttämiseen on kannatettava. Luovuttu mm. pysyvän säilyttämisen käsitteestä ja käytetään selkeämmin käsitettä arkistointi, joka voidaan nähdä jatkumona julkisen hallinnon tiedonhallinnalle/asiakirjan elinkaaren hallinnalle. Arkistolain termi hävittää on päivitetty tuhoamiseksi. Kytkös julkisuuslakiin on selkiytynyt asiakirjan määritelmän osalta. Tosin kannatettavampana pidettäisiin asiakirja -termin korvaamista tietoaaineisto -termillä. Arkistonmuodostaja ja arkistotoimija -käsitteiden osalta tavoiteltu muutos vaikuttaa vielä hapuilevalta.

Kansallisarkiston määräysvaltaa sekä päätöksiä koskevat tarkennukset nähdään oikeansuuntaisina.

Kansallisarkiston toimivallan laajentaminen sähköisen arkistoinnin palveluiden käytön edistämiseen tarjottavan palvelutuotteen, ei veloitteiden kautta nähdään hyvänä suuntana julkishallinnon yhteisten pelisääntöjen synnyttämisen näkökulmasta.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Arkistolain 1a; säilyttäminen ja saatavuus pykälä.

Ilmeisesti on niin, että määrittäessään vastaanotettavat formaatit, Kansallisarkisto ei edellytä PDF-A -muotoa, vaan pyrkii välttämään turhaa tiedostomuodon muuttamista. Päivitettäessä arkistometatietoja myöhemmin kansainvälisillä kuvailustandardeilla on syytä tiedostaa, että toimijoiden järjestelmät tukeutuvat pitkälti SÄHKe2 määrittäisiin ja muutosten läpivienti vaatii resursseja sekä aikaa.

Arkistolain 2 a § olisi uusi.

Siinä määriteltäisiin arkistoinnin, arkistometatietojen, arkistotoimen, asiakirjan ja arkistotoimijan käsitteet. Arkistonmuodostaja -käsitteestä luopumisen yhteydessä on tärkeää muistaa, että kunnilla on hallussaan arkistonmuodostajittain syntyneitä arkistokokonaisuuksia, jolloin arkistonmuodostajan käsite ei poistu välittömästi kuntien arjesta. Käsitteiden arkistotoimi, arkistotoimija sekä tiedonhallintayksikkö -suhteet jäävät tulkinnanvaraisiksi.

6§; Pykälään on jäänyt vielä arkistonmuodostaja -termi.

7§; Pidämme tärkeänä esiin nostettua seikkaa siitä, että arkistotoimen vaatimukset tulisi ottaa huomioon myös arkistotoimijan muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.

8§; Päätöksiin perustuva toimintamalli on hidastanut kunnissa tehtävää tietotyötä, tähän ei näyttäisi olevan tulossa muutoksia. Toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa, jolloin myös arvonmäärittäystä tulisi voida tehdä hallitusti - mutta paljon nykyistä ketterämmin. Päätöksiä tulee voida hakea suurissa tehtäväkokonaisuuksissa, ei esimerkiksi kunnittain. Kuntaliiton rooli tiedonhallinnan maastossa on muuttunut ja muotoutuu edelleen, kun tiedonhallinnan ja arkistoinnin ohjaustoiminta sekä tätä kautta kuntien tiedonhallinnan prosessit vakiintuvat.

8§; Selkiytyy siitä, että toimijoita veloitetaan suunnitelmallisuuteen, ei arkistonmuodostussuunnitelman tekoon, nähdään kannatettavana ja tukevan tiedonhallintamallien roolia kunnissa. Laki ei rajaudu enää vanhaan AMS/TOS -ajatteluun, vaan antaa mahdollisuuden tarkastella tiedonhallinnan kokonaisuutta uudella, toimijalle mielekkäällä tavalla. Arkistoinnin suunnitelman toivottaisiin olevan täydentävä osa tiedonhallintamallia. Tämä tulee toki aiheuttamaan haasteita käytännön toteutuksia suunniteltaessa.

9§; Kunnanhallitusta koskeva kirjaus poistuu, mutta löytyy edelleen kuntalain puolelta. Pidämme hyvänä esitystä siitä, että arkistotoimijan määrittelemän vastuuhenkilön riittävään asiantuntemukseen ja koulutukseen kiinnitetään enemmän huomiota. Toimeenpanon osalta tulisi selkiyttää sitä, mikä on lakiin kirjattu riittävä taso. On syytä korostaa jatkossakin virkavastuulla

toimivan johdon vastuuta kokonaisuudesta, ettei varsin haasteellinen kokonaisuus kaadu vastuuhenkilön kannettavaksi.

Arkistolain 10§ ja Kansallisarkistosta annettu laki 2 a§; Kansallisarkiston roolia kirkastettaessa on tälle esityksessä nostettu uutena tiedonhallintalain tiedonhallintalautakunnan arviointiroolia mukaileva oikeus valvoa arkistointia. Se, kuinka toteutus tullaan tekemään jää epäselväksi. Tämä lisäys tulee lisäämään toimijoiden hallinnollista taakkaa, kun selvityspyynnöjä tulee sekä tiedonhallintalautakunnalta, että Kansallisarkistolta.

11§; Tähän pykälään on pyritty sisällyttämään myös voimassa olevan lain 12 §:n vaatimukset asiakirjojen säilyttämiseen liittyen. Esityksestä jää epäselväksi, kuinka Kansallisarkisto tulee/tuleeko määräämään/ohjeistamaan arkistotiloista. Katsomme, että 11§ ei tuo riittävästi esiin analogisen aineiston säilyttämisen vaatimuksia, jolloin arkistotoimijan olisi haasteellista varmistaa asianmukaisten tilojen ylläpito (esim. paloturvallisuus).

14§; Laajennetun siirtovelvoitteen pois jättämistä pidetään arkistoinnin ja tiedonhallintamenetelmien kirjon ja erilaisten toimintatapojen vuoksi hyvänä linjauksena. Siirtooption lisääminen mahdollistaa siirtymät kuntien omassa kehittämistahdissa ja keskitetty ohjaus ja keskitetyt palvelut edistävät pitkässä juoksussa tietojen laatua ja yhteentoimivuutta. Siirtoihin liittyvä määräysvalta ulottuisi kuntiin siinä tapauksessa, että nämä päättävät ottaa käyttöönsä sähköisen arkistoinnin palvelun. Huolta aiheuttavat kuitenkin analogisen aineiston säilyttämisen reunaehdot (mom. 6). Kunnissa nähdään, että analogisen aineiston paikka olisi siellä, missä on kunnan muukin analoginen aineisto. Samoin huolta aiheuttaa esitys rekisterinpitäjyyden siirtymisestä Kansallisarkistolle sekä muiden hallintaan ja tietojen omistukseen liittyvien oikeuksien, kuten määräämisvallan siirto. Tässä kunnille tulisi jättää mahdollisuus määritellä vastuiden siirtoajankohtia. Lisäksi siirto-optio ei vielä poista kuntien tarvetta hankkia sähköisen säilyttämisen järjestelmiä pitkän käyttöiän omaavalle tiedolle. Järkevien kehittämistoimenpiteiden linjaamiseksi olisi myös äärimmäisen tärkeää hahmottaa hyvissä ajoin mahdollisen siirtooption muuttuminen velvoittavaksi.

Keskitetyn arkistointiratkaisun käyttömahdollisuuden tarjoaminen mahdollistaa kunnille toiminnan kehittämisen julkisen hallinnon kokonaisuutta ajatellen (kunta/valtio tiedon vuoropuhelu), kuntien kun on huomioitava myös valtion viranomaisten pelisääntöjä toimittaessaan tietoa näille. Se ei kuitenkaan poista vaatimuksia päällekkäiseen tiedon tallentamiseen (kuntien arkistointivelvollisuus). Kehittämisen järkeistämiseksi kuntien olisikin ensiarvoisen tärkeää saada nykyistä parempi kuva kuntia velvoittavien kansallisten tietovarantojen kehittämisestä ja näiden yhteyksistä Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun.

4 Muut huomiot

Katseluyhteyden mahdollistaminen palvelisi varmasti hyvin tiedon parempaa hyödyntämistä.

Pauni Markus
Suomen Kuntaliitto ry

Hänninen Heli
Suomen Kuntaliitto ry - Strategiayksikkö, Digitalisaatio ja tietoyhteiskunta