

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

1 Asian tausta ja valmistelu

Tilastokeskuksen mielestä on hyvä, että arkistolainsäädäntöä uudistetaan vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain uudistukset ovat toivottu ja tarpeellinen toimenpide. Digitalisaation kehittyminen sekä muuttunut lainsäädäntö, erityisesti tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevien lakien osalta edellyttää myös arkistolainsäädännön uudistamista. Arkistolainsäädännön nykytila ja sen arviointi on kuvattu esityksessä hyvin ja laaja-alaisesti.

3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteet on kuvattu mielestämme hyvin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Ehdotukset ja niiden vaikutukset on kuvattu esityksessä kattavasti. On tärkeää, että Kansallisarkistolla säilyy asiakirjallisen kulttuuriperinnön suojelun varmistava määräystenanto- sekä ohjausvalta, sillä Kansallisarkistolla on tähän pitkäaikaisena arkistoinnin asiantuntijaorganisaationa parhaat edellytykset. Tämä asiantuntijarooli on tärkeää tunnistaa myös arkistolainsäädännössä. Arkistotoimella on merkittävä vaikutus demokratian, yhdenvertaisuuden sekä luotettavan hallinnon toteutumiseen, joten arkistolainsäädännön merkitys on suuri sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

On hyvä, että lakiesityksessä korostetaan arkistotoimen vaatimusten huomioonottoa kaikessa arkistotoimijan tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.

Pidämme positiivisena, että lakiehdotus mahdollistaa Kansallisarkistolle katseluyhteyden avaamisen yleisessä tietoverkossa, sillä se parantaa tiedon käytettävyyttä. Tilastokeskus tuottaa suuria tunnisteellisia aineistoja. Näiden siirtyessä Kansallisarkiston hallintaan, tulee aineistoja luovutettaessa käyttöön tai katseluyhteyteen varmistaa asianmukainen salassapidon mukainen käsittely, kuten tunnisteiden pseudonymisointi. Toivomme, että Kansallisarkisto saa asianmukaiset tiedonhallinta- ja datankäsittelyresurssit.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Ei kommentoitavaa

6 Yksityiskohtaiset perustelut

1 a §

Asiakirjallisen kulttuuriperinnön määrittely on tehty kattavasti. Olisi tärkeää jatkossa luoda kansalliset käytänteet niille tietovarannoille, jotka säilytetään pysyvästi, mutta ei arkistoida sekä niille tietovarannoille, jotka sekä säilytetään pysyvästi että arkistoidaan. Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan sivulla 52, että pysyvästi säilytettävätkin aineistot voitaisiin säilyttää Kansallisarkiston pitkäaikaissäilytysjärjestelmässä. Tällöin herää kysymys, miten pysyvästi säilytettävät ja arkistoitavat tietovarannot erotellaan toisistaan, esimerkiksi metatietojen osalta. Sama koskee erittäin pitkään määrääjän säilytettäviä tietoaineistoja.

2 a §

Eräät tarkennukset ovat paikallaan keskeisiin arkistolain käsitteisiin.

Olisi hyvä täsmentää arkistoinnin ja arkistoitavan tietovarannon määritelmiä lakiesityksessä, sillä ne eivät avaudu kovin hyvin. Arkistoitavia tietoja kuvaillaan toimijan tietovarantoon tai Kansallisarkiston tietovarantoon jo niiden säilytysvaiheessa. Olisi hyvä tarkentaa säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen tietovarantojen välistä eroa käytännön tasolla, jotta arkistotoimijat osaavat erottaa arkistotietovarannon muista tietovarannoistaan. Tämä on tärkeää niiden tietoaineistojen kohdalla, joiden säilytysvaihe on pitkäkestoinen. Arkistoitavan tietovarannon ohella voitaisiin myös käyttää termiä arkistointijärjestelmä.

Tietovarannon käsitteen tarkentaminen on tarpeellista myös siksi, että Tilastokeskus ja mahdollisesti myös muut viranomaiset käyttävät eri tasoisia tietovarantoja (mm. loogisia, käsitteellisiä), joista osa samaistuu myös tietokantoihin.

Ehdotuksessa arkistolaista määritetään arkistometatiedon käsite (2 a § b) ja sitä käytetään useassa kohdassa (8§, 14§). Lisäksi 16 § mukaan Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä arkistometatietojen sisällöstä. Käytännössä arkistoitavien aineistojen arkistometatiedot ovat osajoukko yleisempää aineistojen metatietoa, eikä organisaatioissa välttämättä ole tarpeenmukaista eritellä näitä kahta toisistaan. Tämä koskee erityisesti tietokantoja ja tilastoaineistoja. Koska 16 § antaa Kansallisarkistolle oikeuden määrätä arkistoitavien aineistojen metatietosisällöstä, ei erillistä 'arkistometatiedon' käsitettä välttämättä tarvita tai mikäli käsite on käytössä, voisi olla tarpeen velvoittaa tällaisen metatietueen olemassaolosta metatietojärjestelmissä. Tämä tukisi arkistometatiedon kehittämis- ja päivittämistoimintaa ja samalla helpotettaisiin Kansallisarkiston tiedonsaantia arkistoitavien aineistojen metatiedoista.

Arkistometatiedon käsite (2 a § b) ei sovellu erityisen hyvin rakenteellisen datan ja tietokantojen käyttötapauksiin. Datojen ja tietokantojen tapauksessa metatieto voidaan esittää nominaalisena muuttujana muiden muuttujien joukossa, jolloin dataa ("tietoa") ja metadataa ("metatietoa") ei voida erottaa toisistaan. Metatiedon erillisyys ja asiakirjan ulkopuolisuus on riippuvaista metatiedon esittämistavasta. Tietokannoissa metatiedon on mahdollista olla kokonaisuuden alajoukko, eikä muuttujia kuvaavaa metatietoa aina voida irrottaa kokonaisuudesta heikentämättä aineistojen eheyttä ja todistusvoimaisuutta. Metatiedon tuottaminen ja jalostuminen on usein osa tiedon tuottamisen prosessia eikä täten ole eriytynyt asiakirja-aineistojen syntyprosessista. Tietokantojen (ja vastaavien data-aineistojen) arkistoinnin yleistyessä on tarpeellista selvittää metatiedon käsitettä muunakin kuin pelkkänä asiakirjan kuvaajana.

Lain perusteluissa voisi tuoda esille, että Kansallisarkisto tarvittaessa ohjeistaa arkistotoimijoita säilytysvaiheen ja arkistointivaiheen määrittelyissä, ja antaa tässä tarvittavaa asiantuntija-apua. Kysymys on keskeinen arkistotoimen kannalta.

Hallituksen esityksessä sivulla 53 todetaan, että siirron jälkeen arkistotoimijan arkistointia koskevat vastuut ja velvollisuudet lakkaavat, ja ne siirtyvät Kansallisarkistolle. Olisi syytä tarkentaa, että tämä tapahtuu vain siirrettäessä arkistointivaiheessa olevia aineistoja ja säilyttämisen vaiheessa olevien aineistojen vastuut ovat edelleen arkistotoimijalla, jollei toisin sovita. Suuri osa Kansallisarkistoon lähiaikoina siirrettävistä aineistoista on vielä säilyttämisen vaiheessa.

Arkistotoimen määrittelyn ulottaminen kattamaan myös asiakirjojen arkistoon siirtokelpoisuuden varmistamisen, säilytysaikojen määrittelyn sekä tuhoamisen, on kannatettavaa, sillä näin varmistetaan arkistoitavan tiedon linkaaren laadukas hallinta jo ennen varsinaista arkistoinnin vaihetta. (s.54). Arkistotoimi on terminä hyvä, ja sen käyttö on kannatettavaa. Lainsäädännön

toimintaympäristön edellyttäessä entistä selkeämmin tietojen hävittämistä niiden säilytysajan päätyttyä, on tärkeää, että nämä toimet vastuutetaan osaksi arkistotoimea.

Lakiesityksen perusteluissa sivulla 61 todetaan, että arkistotoimijan tulee ylläpitää arkistoinnin hoitamista koskevaa arkistointi- tai arkistosuunnitelmaa. Olisi syytä harkita arkistointisuunnitelma-termin tuomista esille itse lakitekstissä pykälän 8 kohdalla. Täten arkistointi nivottaisiin arkistotoimijan toiminnassa konkreettisesti osaksi tiedonhallintaa ja tiedonhallintamallia sekä varmistettaisiin arkistointia koskevien toimenpiteiden suunnitelmallisuus ja keskitetty hallinta. Tällöin varmistetaan tiedonhallintayksikön niidenkin tietoaineistojen arkistointi, jotka eivät sisälly tiedonohjaussuunnitelmaan tai muihin asianhallinnan ja palveluiden tiedonhallinnan kuvauksiin, tai ne on esitetty tiedonhallintamallissa hyvin yleisellä tasolla, mikä ei tule suunnitelmallista arkistointia.

On toivottavaa, että Kansallisarkisto ohjausvaltansa puitteissa valvoisi lain voimaantulon jälkeen aktiivisesti uuden arkistolainsäädännön vaikutuksia (ehdotus laista Kansallisarkistosta 2 § 2a). Täten Kansallisarkisto tukisi tiedonhallinnan ja arkistoinnin yhteentoimivuutta ja uuden lain tavoitteiden käytännön toteutumista.

Lain 8 §:ssä todetaan, että arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Ehdotamme, että velvoittavuutta lisättäisiin esim. sanamuodolla "arkistotoimijoiden tulee hakea asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätös arkistoitavista asiakirjoista". Olisi tärkeää korostaa sitä seikkaa, että päätös tulee hakea viipymättä, sillä vain täten arkistoinnin suunnitelmallisuus toteutuu.

Esityksen sivulla 72 kuvattua käytäntöä, jossa Kansallisarkisto ei enää arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjojen mahdollista analogista säilyttämistä digitoinnin jälkeen, voidaan pitää suurena muutoksena. On kyseenalaista, onko kaikilla toimijoilla itsellään paras osaaminen erityisesti asiakirjan kulttuuristoriallisen arvon arviointiin analogisessa muodossa. Olisi toivottavaa, että Kansallisarkisto, jolla on pitkäaikainen kokemus analogisten aineistojen hallinnasta, konservoinnista ja tutkimuksesta, voisi jatkossakin ottaa kantaa arkistotoimijoiden arkistoaineistojen analogisen säilytysarvon määrittelyihin. Arkistotoimijoilla on vielä paljon aineistoja, joilla on arvoa myös analogisessa muodossa, ja asian merkitys tulee tunnistaa. Uusien muodostuvien tietoaineistojen kohdalla asia on selkeämpi, mutta se korostuu vanhemman aineiston kohdalla. Paperiaineiston määrän vähentyessä alan osaaminen keskittyy entistä enemmän Kansallisarkiston ja muiden päätearkistotoimijoiden varaan. Toivomme selvennystä, sovelletaanko tätä takautuvasti niihin analogisiin aineistoihin, jotka on jo määrätty säilytettäväksi paperimuodossa tai joille ei ole vielä tehty arvonmäärittäystä tai päätöstä säilytysmuodosta. Lisäksi jää epäselväksi, missä yhteydessä arkistotoimija tekee tämän arvioinnin, ja sisällytetäänkö arviointi esimerkiksi Kansallisarkistolle tehtävään seulontaesitykseen. Esityksestä ei käy ilmi, arkistoiiko Kansallisarkisto aineistot analogisessa muodossa, jos toimija esittää aineistoja arkistoitavaksi analogisessa muodossa digitoinnin jälkeen

7 Lakiehdotukset

Tämän kohdan lausunnot on esitetty kohdassa 6 yksityiskohtaiset perustelut.

8 Muut huomiot

Ei kommentoitavaa

Åke Susanna
Tilastokeskus