

Asia: VN/23654/2021/

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleiset huomiot

Tilanne, jossa kuntakentälläkin on tasapainoiltu vanhentuneen ja keskenään ristiriitaisen lainsäädännön ohjauksen kanssa, on jatkunut jo pitkään. Hyvä, että lakia nyt uudistetaan ja varmistetaan rajapintojen toimivuus arkistointilain, tiedonhallintalain ja julkisuuslain kesken.

Taloudelliset vaikutukset

On hyvä, että julkishallintoa tarkastellaan kokonaisuutena ja mahdollistetaan aineiston siirtäminen kansalliseen sähköiseen arkistoon myös muulle julkiselle hallinnolle kuin valtion toimijoille.

Lakiesityksen tavoitteena on tukea Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin ja siihen liittyvään osaamiseen. Kaikkia pitkään säilytettäviä aineistoja ei arkistoida ja myös arkistoitavia asiakirjoja voidaan joutua säilyttämään pitkään alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Tätä tarkoitusta varten kunnillakin pitää olla

käytössään säilytysjärjestelmät, joilta edellytetään pitkälle kehittyneitä ominaisuuksia, vaikka ei kansallisen arkistotietovarannon vaatimuksia tarvitse täyttääkään. Isojen toimijoiden osalta hyödyt eivät ole suoraan tässä ajassa toteutuvia kustannussäästöjä, vaan tulevat arkistoinnin keskittämisen kautta pitkällä aikavälillä.

§2 Lain soveltamisala

Arkistonmuodostajan käsitteestä luopuminen selkeyttää tiedonhallinnan termistöä. On myös hyvä, että aikaisemmassa lain valmisteluvaiheessa esillä olleesta, käsitteellistä hajanaisuutta lisäävästä, arkistotoimija -termistä on luovuttu.

§7 Arkistoinnin suunnittelu

Pykälässä 7 säädettäisiin, että viranomaisen on suunniteltava arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa. Esityksessä todetaan, että asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia. On hyvä, että käsitteistöä ja ohjausvälineistöä karsitaan ja yhdenmukaistetaan, mutta käytännön toteutus vaatii erillistä ohjeistusta. Tiedonhallintamallissa tiedot kuvataan tietoaineistotasoisesti eikä asiakirjalähtöisesti, kuten Kansallisarkiston

seulontapäätöksissä. Esityksessä laajennetaan tietoaineiston käsitettä tarkoittamaan myös aktia, asiakirjasarjaa ja kokonaista arkistoa. Tiedonhallintalain mukaan tietoaineisto on näitä laajempi kokonaisuus. Tämä haastaa tiedonhallintamallin kokonaisuuden kehittämistä arkistonmuodostussuunnitelmia koskevan vaatimuksen poistussa.

Esityksessä todetaan, että arkistointia pitää toteuttaa suunnitelmallisesti siten, että ”järjestelmätmahdollistavat asiakirjallisen tiedon koko elinkaaren hallinnan sekä asiakirjojen, asiakirjallisten tietojen ja niihin liittyvän metatiedon säilymisen ja arkistoon siirtämisen”. Näiden vaatimusten toteuttamiseksi on tarve määritellä myös tiedon elinkaareen liittyvät metatiedot. Tällä hetkellä ne ovat tulleet SÄHKE2 -määräyksestä ja arkistonmuodostussuunnitelmista, joista kumpikaan ei jatkossa olisi käytössä. Tämän vuoksi tiedonhallintalakiin tarvitaan vaatimukset tiedon elinkaareen liittyvistä metatiedoista. Lisäksi tarvittaisiin sektorikohtaisia tarkempia määrittelyjä tiedon rakenteesta (vrt. Kanta -palvelut).

Esityksessä todetaan myös, että ” Kansallisarkisto voi arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena ohjata suosituksin ja ohjein arkistointia koskevan suunnittelun tarkempaa sisältöä osana tiedonhallintamallia”. Tiedonhallintamalleissa ei ole tiedonhallintayksiköiden kesken määrämuotoisuutta. Samaan aikaan kun Kansallisarkiston ohjausta kaivataan, on varmasti haastavaa antaa vaikuttavaa ja helposti käytäntöön sovellettavaa ohjeistusta siitä, miten

arkistoinnin ohjeistus tiedonhallintamalliin tulee sovittaa.

§ 8 Arvonmääritys

Lakiesityksen 8 §:ssä säädettäisiin, että viranomaisen tulee määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella eli vastata arvonmäärityksestä. Arvonmääritykseen tueksi tarvitaan erillinen suositus/ohjeistus, jolla kuntien tekemä arvonmääritys yhtenäistetään. Esitystekstin pohjalta vaikuttaa siltä, että jokaisen viranomaisen tulee tehdä arvonmääritys itse. Tämä ei ota huomioon kuntien resursseja. Kuntaliiton tai

tiedonhallintalautakunnan suosituksia tarvitaan edelleen.

Esityksessä todetaan, että ”Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti Kansallisarkiston arkistolain (831/1994) nojalla antamat määräykset ja päätökset jäävät voimaan siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän lain kanssa.” Mikä taho vastaa sen määrittelystä mitkä tai miltä osin mitkään Kansallisarkiston aikaisemmat määräykset ja päätökset jäävät voimaan? Jos vastuu on tiedonhallintayksiköllä, on tämä yksittäisten kuntien kohdalla

päällekkäistä työtä.

13 § Valtion viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Esityksessä todetaan, että siirron arkistoon voi toteuttaa kansallisesta tietovarannosta vastaava viranomainen. Siirtäminen suoraan arkistoon eri kansallisista tietovarannoista on hyvä käytäntö ja helpottaa konkreettisesti esim. kuntien toimintaa arkistoinnin suhteen. Tämän kohdan osalta herää kuitenkin kysymys, milloin tämän toimintatavan ja siten myös sen tuomien hyötyjen voidaan olettaa olevan käytössä? Kansallisten tietovarantojen valmiudet huomioida arkistointi osana tietovarannon elinkaarenhallintaa vaihtelevat ja työ niiden kuntoon saattamiseksi voi kestää pitkäänkin.

14 § Muiden viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Mahdollistetaanko arkistoitavien tietoaineistojen ja asiakirjojen siirto säilytysaikana myös muille kuin valtion toimijoille? Jos sovitaan siirtäjän ja Kansallisarkiston välillä siitä, että arkistoon siirto tehdään aineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen loputtua pääosin, vastaako Kansallisarkisto

kaikesta aineistoon liittyvästä tietopalvelusta, myös siitä, joka on kuitenkin alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaista? Antaako Kansallisarkisto tietopalvelun tällöin julkisuuslain mukaan ja onko se pyytäjälle maksutonta? Alkuperäisen käyttötarkoituksen päättymisajankohdan tapauskohtaisen liu’uttamisen tarve on ymmärrettävä siitä näkökulmasta, että halutaan saada aineistoja liitetyksi kansalliseen arkistotietovarantoon ja antaa mahdollisuus säästöjen

hakemiselle tätä kautta. Käytännön toiminnassa tämä kuitenkin asettaa haasteita säilytysaikojen määrittelylle. Toimintapa tulee todennäköisesti myös lisäämään Kansallisarkistolle tulevia tietopyyntöjä ja asettaa palvelulle sekä käyttöliittymälle tutkimuskäytön ulkopuolisia vaatimuksia.

15 § Arkistokopio tietoaineistosta

Terminä ”arkistokopio” epäselvä, aiemmin tästä käytetty termi ”otos” kuvaisi syntyvää asiakirjaa paremmin, vaikka tietoaineistosta ei konkreettisesti irroteta otantaa. Kopio-sana viittaa aineistoon, joka ei kuulu arkistoon.

Viranomaisen arkistonnin suunnittelua koskevista velvollisuuksista

Voimassa olevan arkistolain 9 §:n mukaan ”Arkistotoimen järjestäminen kunnassa kuuluu kunnanhallitukselle. Kunnanhallituksen on määrättävä se viranhaltija tai toimihenkilö, joka johtaa

kunnan arkistointia ja arkistonmuodostusta sekä huolehtii kunnan pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.” Tämä kunnanhallitukselle annettu viranhaltijan tai toimihenkilön määräämiseen liittyvä tehtävä ei sisältyisi uuteen arkistointilakiin ja jatkossa kunnan arkistoinnin

vastuiden määrittäminen sisältyisi tiedonhallintalain 4 §:ssä tiedonhallintayksikön johdolle annettuun huolehtimisveloitteeseen siitä, että on määritelty tiedonhallintalaissa ja muussa laissa säädetyt tiedonhallinnan toteuttamisen vastuut. Muutos selkeyttää osittain vastuiden määrittelyä kunnassa. Ehdotuksen mukaan edelleen säilyisi kuntalain 90 §:ssä yhtenä hallintosäännön vähimmäisvaatimuksena määräys tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä. Kuntalain 90 §:ää koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa on aikanaan viitattu nyt poistuvaksi esitettyyn arkistolain 9 §:ään. Jatkossa tiedonhallintalain mukainen vastuun määrittäminen tulisi ohjeistaa tarkemmin esim. millä tasolla ja minkä tiedonhallinnan osa-alueen osalta vastuu on määriteltävä kunnan hallintosäännössä, kun huomioidaan tiedonhallintalain 2 §:n määritelmä tiedonhallinnasta. Tiedonhallinnan vastuiden määrittelystä tulisi muodostua looginen kokonaisuus, huomioiden, että arkistointi ja asiakirjahallinta ovat osa tiedonhallintaa. Vastuiden määrittely arkistoinnin osalta ei saa jäädä liian kevyeksi tai

pirstaloituneeksi, sillä tehtävät ovat vastuullisia ja vaativat omaa erityistä asiantuntemustaan.

Kirkkola Saija
Tampereen kaupunki - Asiakirjahallinto