

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

Laki arkistolain muuttamisesta

1 Asian tausta ja valmistelu, sekä 3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat hyviä, mutta ehdotettujen säädösten toteutustapa ei mahdollista tavoitteiden toteutumista. Mikäli lakiehdotus hyväksyttäisiin nykyisessä muodossaan, muutokset näkyisivät kuntien ja kuntayhtymien toimintakentässä positiivisesti lähinnä mahdollisuutena siirtää arkistoitavia asiakirjoja Kansallisarkiston ylläpitämään sähköiseen arkistoon. Tavoitteena esitetty lainsäädännön ja terminologian yhdenmukaistaminen ei toteudu lakiehdotuksessa, ja muutokset ovat jopa omiaan aiheuttamaan lisää epäselvyyksiä lakien soveltamisessa ja termien käytössä.

Pohjois-Pohjanmaan liitto katsoo, että tavoitteiden toteuttamisessa on lukuisia ongelmia, jotka johtuvat oletettavasti kiireisestä tai muuten huolimattomasta lain valmistelusta. Arkistolain uudistus on ollut vireillä eri muodoissa jo useiden vuosien ajan, minkä olisi pitänyt mahdollistaa huolellisen ja harkitun lain valmistelun. Pohjois-Pohjanmaan liiton eritellyt huomiot ja muutosehdotukset esitetään otsikoiden 6 Yksityiskohtaiset perustelut ja 7 Lakiehdotukset kohdalla.

Lausuntonaan Pohjois-Pohjanmaan liitto toteaa, että lakia ei voi säätää ehdotetussa muodossa, vaan lain sisältö vaatii merkittäviä korjauksia. Lain valmistelua on jatkettava ja valmistelussa on otettava huomioon lausunnonantajien esittämät puutteet ja virheet lain sisällössä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakiehdotuksen vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien toiminnalle ja taloudelle ovat osin samoja ja päällekkäisiä kuin tiedonhallintalain ja tietosuojalain toimeenpanosta aiheutuneet vaikutukset. Vaikutuksia ja kustannuksia ei siis voida täysin erotella toisistaan. Kuntiin ja kuntayhtymiin on kohdistunut ja kohdistuu lakimuutosten myötä vaatimuksia kehittää organisaation toimintatapoja ja henkilöstön osaamista, sekä hankkia tai päivittää tiedonhallinnassa ja arkistoinnissa käytettäviä järjestelmiä.

Vaikka ehdotuksessa todetaankin, että lakiehdotuksessa ei aseteta kunnille uusia velvoitteita, ja että lakimuutoksien tarkoituksena on vähentää kustannusten moninkertaisuutta, aiheutuu ehdotuksesta silti tosiasiasa taloudellisia kustannuksia. Kunta-alan toimijoiden täytyy kouluttaa henkilöstöään tai rekrytoida uusia henkilöitä täyttääkseen lakiehdotuksen vaatimukset. Hyvin harvoilla organisaatioilla on aiempaa kokemusta digitoitujen tai syntysähköisten asiakirjojen valmistelusta ja siirrosta sähköiseen arkistoon. Siirtojen teknisestä toteutuksesta aiheutuvat kustannukset tulevat myös asiakirjoja siirtävien organisaatioiden maksettavaksi.

Ehdotuksen vaikutuksissa ei olla myöskään täysin huomioitu sitä, että vaikka kunnille ja kuntayhtymille tulee mahdolliseksi siirtää arkistoitavaksi määrättyä aineistoa Kansallisarkiston ylläpitämään sähköiseen arkistoon, on organisaatioiden myös itse pystyttävä varmistumaan pitkiä aikoja määräaikaaisesti säilytettävien asiakirjojen säilymisestä. Kuntien ja kuntayhtymien on siis käytännössä hankittava käyttöönsä sähköisiä arkistoja tai niitä vastaavia säilytysjärjestelmiä muiden kuin arkistoitavaksi määrättyjen asiakirjojen säilyttämiseen. Ehdotuksessa esitetty väite ”organisaation ei tarvitse huolehtia aineistojen pitkäaikaisesta säilyvyydestä” ei pidä paikkaansa esitetyssä muodossa, vaan väite on oikein vain arkistoitavien aineistojen osalta.

6 Yksityiskohtaiset perustelut ja 7 Lakiehdotukset

2 a §

Lakiehdotuksessa annetut käsitteiden määritelmät ovat epäselviä ja laajasti yhteensopimattomia tiedonhallintalaissa säädetyn kanssa.

Ehdotettu arkistoinnin määritelmä on kuvattu tietovarannon eikä asiakirjojen kautta, vaikka ehdotetun arkistolain sääntely on muilta osin kokonaisuudessaan kohdistettu asiakirjoihin. Arkistointi ei voi kuvatulla tavalla kohdistua tiedonhallintalain mukaisiin tietovarantoihin eikä tietoaineistoihin, sillä niiden sisältö koostuu toisistaan poikkeavista asiakirjoista, joita ei kaikilta osin arkistoida.

Ehdotettu arkistometatietojen termi on muutettava vain metatiedoiksi, tai poistettava kokonaan. Arkistometatieto on terminä uusi, eikä sitä voida soveltaa yhdessä tiedonhallintalain kanssa esitetyllä tavalla. Asiakirjan elinkaaren eri vaiheissa syntyviä ja kerättäviä metatietoja ei voida erottaa toisistaan säilytysmetatiedoiksi ja arkistometatiedoiksi niiden oletetun käyttötarkoituksen mukaisesti.

Ehdotettujen arkistotoimen ja arkistotoimijan termien tarpeellisuutta ja yhteensopivuutta ei voida perustella esitetyllä tavalla. Arkistotoimen kuvaus on päällekkäinen sekä arkistoinnin termin, että tiedonhallintalaissa määrätyn tiedonhallintayksikön tehtävien kanssa. Säilytysaikojen määrittäminen ei voi olla esitetyllä tavalla arkistotoimen tehtävä, sillä se tapahtuu tiedonhallinnan suunnittelun yhteydessä jo ennen asiakirjojen laatimista. Uuden arkistotoimijan käsitteen käyttöönoton osalta jää epäselväksi miksi arkistolakia ei voida soveltaa suoraan tiedonhallintalain mukaiseen tiedonhallintayksikköön lakiehdotuksen 1 § mukaisesti, vaan tiedonhallintayksikön rinnalle on otettava käyttöön toinen vastaava termi.

6 §

Ehdotetussa pykälässä käytetään virheellisesti termiä arkistonmuodostaja. Pykälä on muiltakin osin ongelmallinen ja sen sääntely päällekkäistä tiedonhallintalain kanssa. Arkistotoimeen ehdotetaan kuuluvan kaikki asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Ehdotetun lain mukainen 2 a § c) arkistotoimen määritelmä ja ehdotettu 6 § tarkoittaisivat virheellisesti, että kaikki asiakirjat, myös sellaiset joita eivät tule arkistoiduksi, kuuluvat arkistotoimeen.

8 §

Lakiehdotuksen 8 § mukaan arkistotoimen suunnitelmalliseen hoitamiseen ei enää sisältyisi velvoitetta laatia nykyisen arkistolain mukaista arkistonmuodostussuunnitelmaa, tai sähköisten järjestelmien myötä käyttöön vakiintunutta tiedonohjaussuunnitelmaa. Lain perusteluissa todetaan, että ”ehdotetussa laissa ei annettaisi arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle erillistä nimeä vaan se olisi osa tiedonhallintamallia. Asiasisältönsä puolesta kyseessä olisi asiakirjojen arkistointi- tai arkistosuunnitelma.” Esitetty toimintatapa on ongelmallinen, sillä tiedonhallintamalli ei tiedonhallintalain mukaisessa muodossa mahdollista tai vastaa sitä hyvin laajaa ja tietojärjestelmiä konkreettisesti ohjaavaa suunnitelmaa, jollaiseksi tiedonohjaussuunnitelmat ovat muodostuneet. Käytännössä tiedonohjaussuunnitelmien laatimista ja käyttöä olisi jatkettava järjestelmien käytön mahdollistamiseksi, mutta niitä ei tunnistettaisi lakisäätelyssä, ja ne tulisi keinotekoisesti sisällyttää osaksi tiedonhallintalain mukaisia tiedonhallintamalleja. Ehdotettua pykälää olisi syytä tarkastella ja korjata siten, että se tiedostaisi nykytilanteen ja vahvistaisi tiedonohjaussuunnitelman tai vastaavan suunnitelman merkityksen tiedonhallinnassa asiakirjojen koko elinkaaren suunnittelun ja hallinnan työkaluina.

Ehdotuksen 8 § 3. momentissa todetaan ”Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista” ja pykälän perusteluissa täsmennetään, että ”päätökset

voivat koskea yhtä tai useampaa organisaatiota.” Lain perusteluissa esitetty mahdollisuus hakea arkistointipäätöstä useita arkistotoimijoita yhteisesti koskevana tulisi nostaa lakitasoiseksi sääntelyksi, sillä toimintatapa on ollut esimerkiksi kunta-alalla vakiintunut. Lisäksi epäselväksi jää, missä tilanteessa arkistotoimijan on haettava päätös arkistoitavista asiakirjoista, ja ovatko aiemmin annetut seulontapäätökset voimassa toistaiseksi, joka käytännössä poistaisi tarpeen hakea uutta päätöstä arkistoitavista asiakirjoista, vaikka asiakirjojen muoto ja organisaation toimintaympäristö olisivat muuttuneet merkittävästikin.

9 §

Ehdotetun 9 § muotoilusta saa käsityksen, että nimettävällä arkistoinnin vastuuhenkilöllä tulee olla sekä riittävä asiantuntemus, että koulutus arkistotoimen tehtävistä. Perusteluissa toisaalta mainitaan, että ”säännökseen ei esitettäisi erityisiä vaatimuksia sille, mitä tämä asiantuntemus käytännössä tarkoittaisi koulutustaustana tai vastaavana. Asiantuntemuksen voisi hankkia kokemuksen tai koulutuksen kautta”. Lain valmistelussa on tiedostettu riski, että arkistoinnin vastuuhenkilöksi nimitetään esimerkiksi organisaation resurssien vähäisyyden vuoksi henkilö, jolla ei välttämättä ole tosiasiallisia valmiuksia suoriutua tehtävästä vaaditulla tavalla. Tämä huoli ilmenee perusteluiden maininnasta ”ehdotettavalla sääntelyllä pyritään välttämään etenkin se, että tehtävään määrättäisiin esimerkiksi sellainen viranhaltija tai muuta henkilö, jolla ei ole asiaan liittyvää osaamista.”

Säädös arkistotoimen vastuuhenkilön nimeämisestä jää merkityksettömäksi, jos vastuuhenkilön osaamiselle ei kuvata vähäisimpiäkään vaatimuksia edes lain perusteluissa. Lakiehdotus jättää käytännössä organisaatiolle mahdollisuuden nimittää arkistotoimen vastuuhenkilön kuten tähänkin asti haluamallaan tavalla, organisaation tilanteesta riippuen osoittamatta tehtävään riittäviä resursseja. Samoin säädös jää merkityksettömäksi, jos arkistotoimen vastuuhenkilölle ei määritetä tehtäviä, joista hän on vastuussa.

10 §

Kansallisarkiston arviointitehtävästä ehdotettu sääntely on tarpeetonta, mikäli Kansallisarkistolla ei ole resursseja, eikä tarkoitusta suorittaa arviointitehtäväänsä. Arviointien, eli niin sanottujen arkistotarkastusten suorittaminen on lopetettu jo nykyisen arkistolain aikana, ja Kansallisarkisto on kertonut, ettei niitä tulla suorittamaan jatkossakaan. Arviointitehtävän yhteydessä tulisi lisäksi säätää siitä, miten Kansallisarkiston suorittama arviointi velvoittaa tai ei velvoita arvioinnin kohteena olevaa arkistotoimijaa esimerkiksi havaittujen virheiden korjaamisessa.

Laki kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

7 Lakiehdotukset

2 a §

Ehdotettu säädös "Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita" on epäselvä, ja vaatii muutoksia samassa suhteessa kuin arkistolakia muutetaan käytettyjen käsitteiden osalta. Kansallisarkiston ylläpitämää sähköistä arkistoa ja sen tarkoitusta ei määritellä riittävällä tasolla, lakitekstistä ei siis käy ilmi onko kyseessä arkistolain 14 § mukaisesti vastaanotettavien sähköisten asiakirjojen arkistointijärjestelmä.

Harju Pauli

Nuutinen Elmo
Pohjois-Pohjanmaan liitto