



Lausunto

13.05.2022

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**

Espon kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta. Espon kaupunki kohdistaa lausuntonsa esitykseen arkistolain muuttamisesta seuraavasti:

#### Yleiset huomiot

Lakiuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on yhteensovittaa arkistolainsäädäntöä muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa. Uudistus tulee tarpeeseen. Lakiesitys toisi uusia käsitteitä, jotka vastaisivat nykyistä paremmin muuttunutta muuta lainsäädäntöä sekä digitaalista toimintaympäristöä. Espon kaupunki pitää erityisen kannatettavana, että arkistolainsäädäntö sekä arkistotoimi ja sen tehtävät nivottaisiin osaksi laajempaa tiedonhallinnan kokonaisuutta ja, että arkistointia korostetaan osana asiakirjojen ja tietojärjestelmien elinkaarenhallinnan suunnittelua ja toteutusta. Lakiehdotus tarjoaisi arkistotoimelle työkaluja ja valtuuksia kansallisen kulttuuriperimän säilyvyyden turvaamiseksi. Lisäksi lakiehdotus voisi osaltaan tukea hyvää ja laadukasta tietoaineistojen elinkaaren hallintaa laajemminkin.

Lakiehdotuksessa viitataan useampaan otteeseen muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi 1 §:ssä todetaan, että lakia sovellettaisiin Kansallisarkistoon sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

annetun lain 4 §:n momentissa säädettyihin tiedonhallintayksiköihin niiden käsitellessä asiakirjoja. Vastaavasti lakiesityksen 5 §:ssä säädettäisiin asiakirjan käsitteestä viittaamalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 § 1 momentissa tarkoitettuun asiakirjaan. Lain soveltamisen ja tulkinnan kannalta toivottavampaa olisi, että laki olisi ymmärrettävissä ja tulkittavissa mahdollisimman pitkälle ilman rinnakkaista muun lainsäädännön tulkintaa. Espoo katsookin, että nyt ehdotuksessa olevien muuhun lainsäädäntöön kohdistuvien viittausten sijaan, lakitekstissä tulisi avata käsitteet siten, että käsitteet olisivat luettavissa suoraan lakitekstistä.

## 2 a §

Pykälässä säädettäisiin uusista käsitteistä. Arkistoinnin käsitteellä tarkoitettaisiin asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena saatavuuden takaavin keinoin. Arkistointiin tähtäviä toimenpiteitä tehtäisiin jo ennen kuin asiakirjat ovat arkistointivaiheessa. Säädös voisi osaltaan tukea tiedonhallintalain 15 §:ssä säädettyä viranomaisen velvoitetta varmistaa tarpeellisin tietoturvaluottamustoimenpitein, että tietoaineistot ovat tarvittavilta osin arkistoitavissa. Arkistointi on pitkäjänteistä toimintaa ja edellyttää käytännössä pitkäjänteistä suunnittelua ja tarvittavia toimenpiteitä tietoaineistojen ja -järjestelmien elinkaaren eri vaiheissa. Riittävää ei ole, että arkistointiin tähtäviä toimenpiteitä suunnitellaan ja toteutetaan vasta kun asiakirjat ovat siirtymässä arkistointivaiheeseen. Espoo katsookin, että lakiesitys on tältä osin tarpeellinen. Käsite voi olla kuitenkin vaikeasti avautuva, joten asiaa voisi olla vielä syytä tarkentaa perusteluissa.

Laissa säädettäisiin arkistometatietojen käsitteestä, jolla tarkoitettaisiin asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvailevaa tietoa, joka osaltaan mahdollistaa asiakirjan säilymisen eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena sekä siirron, hallinnan ja käytettävyyden arkistossa. Arkistometatietojen sisältö olisi tapauskohtaista. Kansallisarkisto voisi antaa niitä koskevia määräyksiä. Lisäksi niiden muodostamista ja sisältöä voisivat ohjata arkistotoimijoiden omat tarpeet sekä lainsäädäntö. Tapauskohtaisuus on sikäli tarpeen, että asiakirjoja tuotetaan ja käsitellään erilaisissa prosesseissa ja erilaisilla teknologioilla, eivätkä samat metatietotarpeet ja/tai velvoitteet sovellu kaikkiin tapauksiin. Tapauskohtaisuudessa on kuitenkin riskinä varioivat käytänteet arkistotoimijoiden kesken. Toivottavaa olisi, että Kansallisarkisto antaisi tätä koskien mahdollisimman nopeasti ohjeistusta ja määräyksiä riittävän yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Hieman epäselväksi jää miten arkistometatiedon käsite suhteutuu tiedonhallintalaissa säädettyihin asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan velvoitteisiin. Lain valmistelun jatkotyössä asiaa olisi syytä avata tarkemmin.

Laissa määriteltäisiin arkistotoimen käsite. Tämä vastaisi alalla pidempään jo vakiintunutta käsitteistöä sekä vahvistaisi arkistointiin liittyviä tehtäviä ja vastuita osana tiedonhallintaa.

Lakiehdotus sisältäisi asiakirjan määritelmän viitaten julkisuuslain 5 §:n 1 momentin asiakirjan käsitteeseen. Epäselväksi jää miksi tähän on päädytty julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa säädetyn sijaan huomioiden, että käytännössä arkistolain soveltamisalan piirissä ovat viranomaisen asiakirjat.

Ehdotettu lakiteksti ei sisältäisi tietoaineiston käsitettä. Hallituksen esityksen luonnoksessa käsite mainitaan useamman kerran. Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) tietoaineiston käsite esiintyy arkistointia sivuavien säädösten yhteydessä. Esimerkiksi 5 §:ssä säädetään, että tiedonhallintamalliin tulee sisällyttää tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Lain 21 §:ssä säädetyn mukaisesti tietoaineistot on tuhottava tai arkistoitava viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen. Arkistolain soveltamisen kannalta ja tulkinnallisten väärinymmärrysten välttämiseksi voisi olla tarpeen, että tietoaineiston käsite sisällytettäisiin lakitekstiin. Vähintäänkin asiaa olisi tarpeen avata hallituksen esityksessä ehdotettua perusteellisemmin.

## 6 §

Ehdotetun lakitekstin mukaisesti arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Ehdotus sisältää oletettavasti virheen sillä perusteluissa todetun mukaisesti arkistonmuodostaja-termi korvattaisiin arkistotoimijan käsitteellä yhdenmukaisesti muualla laissa käytetyn terminologian mukaisesti

Lakiehdotuksessa esitetty rajausta, jonka mukaisesti arkistoitavia olisivat asiakirjat, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai joiden arkistoinnista on lain nojalla päätetty, selventäisi osaltaan julkisuuslain 5.4 §:n tulkintaa. Ehdotus olisi linjassa myös tiedonhallintalain kanssa ja siten kannatettava.

## 7 §

Espoo pitää tärkeänä, että arkistotoimen vaatimukset tulisi ottaa huomioon myös arkistotoimijan muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.

## 8 §

Lakiehdotuksen myötä velvoite arkistonmuodostussuunnitelman ylläpidolle poistuisi. Tiedonhallintalaissa säädetyn mukaisesti tiedonhallintamalliin sisältyy nykyisessä arkistolaisissa edellytetyn arkistonmuodostussuunnitelman tiedot. Muutos olisi näin ollen perusteltu ja tarpeellinen. Tiedonhallintamallilta vaaditut tiedot eivät ole kuitenkaan riittäviä, vaan tarvittaisiin tarkentavia kuvauksia arkistoitavista asiakirjoista ja arkistointien suunnitelluista ajankohdista. Lakiehdotus tulisi osaltaan vastaamaan tähän tarpeeseen. Erityisen kannatettavaa on, että kuvaukset liitettäisiin osaksi tiedonhallintamallia. Näin kuvaukset kiinnitettäisiin osaksi laajempaa tiedonhallinnan kokonaisuutta ja samalla välttyttäisiin rinnakkaisilta kuvauksilta. Espoo yhtyy tässä Kuntaliiton lausuntoon siitä, että lakiesitys olisi sikäli hyvä, että se ei rajautuisi vanhaan AMS/TOS-ajatteluun, vaan antaisi mahdollisuuden tarkastella tiedonhallinnan kokonaisuutta uudella, toimijoille mielekkäällä tavalla. Ehdotuksessa jää kuitenkin epäselväksi mitä velvoitteella hoitaa arkistotoimea suunnitelmallisesti oikein tarkoitetaan. Asiaa olisi syytä tarkentaa.

Lakiehdotuksen mukaisesti arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Perusteluissa todetaan, että seulontapäätöksiä tulisi voida antaa tehokkuuden nimissä laajoillekin tietoaaineistoille ja sellaisia asiakirjatyyppisiä koskien, joita käsitellään useissa toimijoissa tai yhteiskäyttöisissä tietojärjestelmissä. Espoo katsoo, että tämä on erittäin tarpeellinen huomio erityisesti kuntasektorin näkökulmasta. Kansallisarkiston päätösprosessien tulisivat myös jatkossa tukea kuntasektorille kokonaisuudessaan annettavia päätöksiä.

#### 9 §

Ehdotus arkistotoimijan velvoitteesta nimetä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä on tarpeellinen.

#### 10 §

Lakiehdotuksessa käytetään tietovarannon käsitettä. Käsite on hieman hankalasti sovellettavissa käytäntöön. Käsitteen käyttöä laissa voisi olla vielä tarpeen arvioida

#### 11 §

Pykälään sisällytettäisiin myös voimassa olevan lain 12 §:n vaatimukset asiakirjojen säilyttämiseen liittyen. Lukijalle jää epäselväksi, että mahdollistaako ilmaisu ”Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä arkistointia koskevien vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoitavien asiakirjojen muodosta” myös arkistotiloja koskevien ohjeistuen ja määräysten antamisen.

#### 14 §

Lakiehdotus mahdollistaisi, että Kansallisarkisto voisi ottaa erillisen sopimuksen perusteella vastaan kuntien arkistoitavaksi tulevia asiakirjoja ja niitä koskevia arkistometatietoja. Ehdotus on tarpeellinen ja kannatettava, mutta sisältää käytännön toteutuksen kannalta tiettyjä haasteita. Kunnissa käsitellään pitkään säilytettäviä asiakirjoja, joita ei koskaan arkistoida. Lisäksi arkistoitavista asiakirjoista merkittävällä osalla on pitkät säilytysajat, jolloin jos asiakirjoja haluttaisiin siirrettävän Kansallisarkistolle arkistointivaiheessa, voisi tämä olla useampien aineistokokonaisuuksien kohdalla mahdollista vasta vuosikymmenien päästä asiakirjojen tuottamisesta. Näin ollen ehdotus ei poistaisi tarvetta pitkäaikaissäilytykseen soveltuville säilytysjärjestelmille kunnissa. Ehdotus kuitenkin voisi pitkällä tähtäimellä palvella arkistoinnin toteuttamisesta keskitetyksi ja laadukkaasti kansallisella tasolla.

#### 17 §

Lakiehdotuksen mukaisesti yksityisen hallussa olevia asiakirjoja voitaisiin luovuttaa sopimuksen nojalla Kansallisarkistoon. Luovutus sopimuksen nojalla kunnalle ei olisi kuitenkaan laissa säädetyn nojalla mahdollista. Suomessa on lukuisia kuntatasolla toimivia yksityisiä toimijoita, joilla on arkistointitarpeita ja joiden asiakirjoilla olisi kulttuurihistoriallista arvoa vähintäänkin paikallisesti. Olisiko Kansallisarkistolla mahdollisuuksia ottaa vastaan näiden toimijoiden arkistoja? Lisäksi lain valmistelussa olisi syytä huomioida, että paikallisesti toimivien yksityisten toimijoiden asiakirjat voivat liittyä tiiviisti kuntien asiakirjoihin ja asiakirjoja käyttävät tahot ovat useimmiten kiinnostuneita sekä kunnan että yksityisen tuottamista asiakirjoista.

Tuomaala Otto  
Espoon kaupunki