

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

Oulun kaupungin lausunto on pyydetyn otsikoinnin mukaisessa järjestyksessä.

3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia: lainsäädännön yhdenmukaistaminen, yhteensovittaminen tiedonhallintalain soveltamisalan kanssa, terminologian selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen sekä määräystenantoavallan selkiyttäminen.

Tavoitteet etenkin terminologian osalta eivät täysin toteudu, vaan esim. tiedonhallintalain terminologian rinnalle näyttää rakentuvan uusi arkistosanasto.

Myös määräystenantovalta jää epäselväksi esim. säilytysaikaa koskevissa kohdissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten osalta lakiehdotuksessa kirjoitetaan, että: ”Lakiesityksen tavoitteena on myös tukea Kansallisarkiston keskitetyn sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja digitaalisen arkistoinnin tietojärjestelmiin ja siihen liittyvään osaamiseen.”

Kunnissa on kuitenkin tarve muun kuin arkistoitavan aineiston pitkäaikaiseen tai jopa pysyvään sähköiseen säilyttämiseen tiedonhallintalain vaatimusten vuoksi. Vaikka arkistoitava aineisto voitaisiinkin siirtää Kansallisarkistoon, joudutaan kunnissa joka tapauksessa tekemään investointeja sähköisen tiedon säilyttämiseen liittyen.

Mahdollista Kansallisarkistoon siirtämistä voi myös edeltää pitkä ajanjakso, jolloin arkistoitavat aineistot ovat kunnassa säilytyksessä alkuperäisen käyttötarkoituksen vuoksi. Kustannussäästöt voivat jäädä toivottua pienemmiksi tai realisoituvat pitkän ajan jälkeen.

Kustannuksia voi jatkossa kertyä myös siitä, jos arkistointiin liittyviä metatietoja lisätään jälkikäteen olemassa oleviin säilytysjärjestelmiin, esim. jos Kansallisarkisto antaa takautuvia määräyksiä arkistoitavien asiakirjojen muodosta (§11).

Kustannussäästöjen osalta Kansallisarkistoon siirtoa vaikuttavampaa voi olla se, miten yhteiset tietovarannot kehittyvät. Toivottavasti niitä kehitetään siihen suuntaan, että ei synny päällekkäistä työtä ja päällekkäistä säilyttämistä, kuten tällä hetkellä monen yhteisen tietovarannon (esim. VATI) osalta on käynyt.

7 Lakiehdotukset

§ 2a:

Lakiehdotuksen § 2a on uusi ja siinä määritellään laissa käytettävät käsitteet. Lain luettavuuden ja myös tiedonhallintaa koskevan lakikokonaisuuden yhdenmukaistamisen näkökulmasta olisi kannatettavaa, että käytettäisiin jo olemassa olevia käsitteitä, eikä luotaisi uutta käsitteistöä.

Lakiehdotuksessa ja sen yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään paljon arkisto -käsitettä, jota ei määritellä ja sen sisältö jää epäselväksi ja sen käyttö on horjuvaa ja moniselitteistä. Välillä sillä tarkoitetaan Kansallisarkistoa ja välillä sitä käytetään niin, että ei ole selvää, mitä siihen sisällytetään. Selkeämpää olisi, jos esim. arkistoon siirtämisen yhteydessä käytettäisiin ilmaisua Kansallisarkistoon siirtäminen, koska ainakin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tästä on kysymys. Koska mm. kuntien osalta Kansallisarkistoon siirtäminen on vapaaehtoista, jää epäselväksi se, minne kunnat siirtävät asiakirjansa arkistoitavaksi. Joko arkisto -käsite pitää määritellä tai sitten tekstiä selkiytetään niin, että käsitteitä käytettäisiin yksiselitteisesti.

Arkistointi -käsitteen osalta sen liittäminen tietovarantoon on ongelmallinen. Jos käytetään tiedonhallintalaista tulevia käsitteitä, niin olisi yksiselitteisempää, jos arkistointi -käsite liitettäisiin tietoa-aineistoihin. Lakiehdotuksessa käytetyn arkistoinnin määritelmän voi ymmärtää myös niin, että kuvailu tehdään jälkikäteen, eivätkä metatiedot synny asiakirjan käsittelyn yhteydessä. Käyttötarve alkuperäiseen käyttötarkoitukseen saattaa olla pitkä ja vasta arkistointivaiheessa lisättävät metatiedot saattavat olla vaikeita lisätä. Asiakirjat laaditaan tai vastaanotetaan viranomaisen asiankäsittelyprosessissa tai palveluntuotannossa. Laki tuntuu koskevan asiakirjoja irrotettuna asian käsittelystä ja toiminnasta.

Arkistometatiedon käsite on epäselvä. Lakiehdotuksessa arkistometatiedolla tarkoitetaan 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. Asiakirjan eheys, luottamuksellisuus ja todistusvoimaisuus

liittyvät myös siihen, että tiedetään mihin käsittelyvaiheeseen asiakirja on kuulunut ja mihin tarkoitukseen se on luotu eli nimenomaan asiakirjan alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Lakiehdotuksessa arkistotoimella tarkoitetaan sellaista toimintaa, joka sisältää arkistoinnin, asiakirjojen arkistoitavuudesta vastaamisen, säilytysaikojen määrittelyn ja tarpeettoman aineiston tuhoamisen. Edellä mainituista säilytysaikojen määrittely ja aineiston tuhoaminen sisältyvät tiedonhallintalakiin. Määrittely tällaisenaan ei selkiytä esim. toimivaltakysymyksiä.

Asiakirjan määrittelyssä julkisuuslain momentti vaikuttaa väärältä, pitäisikö olla toinen momentti, ei ensimmäinen?

Arkistotoimija on myös käsitteenä ristiriitainen. Monessa yhteydessä arkistotoimijan voisi korvata joko tiedonhallintayksiköllä tai viranomaisella, jotka ovat jo lainsäädännössä vakiintuneita käsitteitä. Lisäksi arkistotoimija -käsitteen määritelmä sisältää monimutkaisen viittaustavan.

§ 6

Lakiehdotuksessa kirjoitetaan, että: ”Arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Sellaiset asiakirjat arkistoidaan, joiden arkistoinnista on laissa säädetty tai lain nojalla päätetty.”

Arkistotoimijan käsite jää tässä yhteydessä epäselväksi. Voitaisiinko käyttää esim. viranomaista, kuten julkisuuslain vastaavassa kohdassa on tehty?

§ 7

” Arkistotoimijoiden on huolehdittava arkistoinnin ja arkistotoimen tehtävistä tietojen saatavuus, tietosuoja ja tietoturva huomioiden.

Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa.”

Tietosuoja ja tietoturva tulee huomioida jo tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain perusteella, onko tarpeen sisällyttää tähän?

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: ”Arkistolaissa säädetty arkistotoimen tehtävät ovat osin rinnakkaisia tiedonhallintalaissa tarkoitettujen tiedonhallinnan ja mainitussa laissa tiedonhallintayksiköille säädettyjen velvoitteiden kanssa.”

Pykälän 7 osalta jää epäselväksi, mitä ovat ne arkistotoimen tehtävät, jotka eivät ole rinnakkaisia tiedonhallintalaissa säädettyjen velvoitteiden kanssa. Mihin tehtäviin tätä pykälää sovelletaan? Olisi hyvä, jos laki olisi selkeämpi arkistotoimelle ja/tai arkistotoimijalle määriteltyjen tehtävien osalta.

§ 8

” Arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti”

On hyvä, että lakiin on edelleen sisällytetty suunnitelmallisuuden vaatimus. On myös hyvä, että suunnitelmaa ei erikseen nimetä.

” Arkistotoimijoiden on vastattava asiakirjojensa arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä, huolehdittava arkistoinnin kannalta tarpeellisten arkistometatietojen keräämisestä ja liittamisestä arkistoitavaan asiakirjaan, määritettävä arkistoon siirron arvioitu ajankohta...”

Perusteluiden mukaan arkistoon siirrolla tarkoitetaan Kansallisarkistoon siirtoa. Mitä tämä kohta tarkoittaa kuntien osalta, joille Kansallisarkistoon siirto on vapaaehtoista? Tässä olisi tarpeen kertoa yksiselitteisemmin, jos tarkoitetaan muidenkin tiedonhallintayksiköiden arkistoja.

Koskeeko tämä kohta vain asiakirjoja vai myös asiankäsittelyn tietoja. Jos myös asiankäsittelytiedot siirretään arkistoon, niin tämä vaikuttaa siirron ajankohdan määrittelyyn, koska määräajan säilytettävät asiakirjat pitää tuhota ennen arkistointivaihetta. Kohta on ainakin kunnallisen toimijan näkökulmasta epäselvä.

” Arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Kansallisarkiston päätös perustuu arvonmääritykseen, jossa otetaan huomioon asiakirjojen tietosisältö, merkittävyys, toimintaympäristö ja toimintaprosessi sekä asiakirjojen käyttötarpeet.”

Kuntatoimijan näkökulmasta olisi järkevää saada päätös arkistoitavista asiakirjoista tehtäväpohjaisesti eikä niin, että jokainen toimija joutuu hakemaan samalle tehtävälle päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Mitä tämä kohta tarkoittaa nykyisten seulontapäätösten osalta. Tulkitaanko ne suoraan päätöksiksi arkistoitavista asiakirjoista vai tarkastellaanko niitä uudelleen jollain aikataululla. Tämä kohta kaipaa tarkentamista.

Pykälä 9

” Arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä.”

On hyvä, että vastuuhenkilön nimeäminen on sisällytetty lakiehdotukseen. Olisiko yksiselitteisempää käyttää arkistotoimijan sijaan käsitettä tiedonhallintayksikkö, joka ainakin kuntien osalta tarkoittaisi vastuuden määrittelyn osalta kunnan johtoa eli käytännössä kunnanhallitusta? Vastuu olisi näin selkeämpi.

Pykälä10

” Kansallisarkistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja tämän lain 8 § 3 momentissa, 14 §:ssä ja 14 a §:ssä säädettyjä tehtäviään varten arkistotoimen ja arkistoinnin järjestämisestä, tietovarannoista sekä henkilötietojen käsittelystä.”

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä valvonta kuuluu tietosuojavaltuutetun tehtäviin, olisiko tarpeen selkiyttää tekstiä?

Pykälä 14

”Muut kuin 1 momentissa tarkoitetut arkistotoimijat voivat siirtää tämän lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5—7 momentin mukaisesti.”

Tarkoittaako kyseinen kohta sitä, että voidaan siirtää asiakirjat, joiden käyttö alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on päättynyt lain voimaan tulon jälkeen vai asiakirjat, jotka on laadittu tai vastaanotettu tämän lain voimaantulon jälkeen?

8 Muut huomiot

Lakiehdotuksessa on paljon hyvää, mutta tavoitteet tiedonhallinnan lakikokonaisuuden selkiyttämisestä eivät täysin toteudu. Lisäksi lain suhde aiemmin muodostuneeseen paperiaineistoon voisi olla selvempi.

Eskola Sanna-Leena
Oulun kaupunki