

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

KAUSTISEN KUNNAN LAUSUNTO HALLITUKSEN LUONNOSESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE
ARKISTOLAIN JA KANSALLISARKISTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Kaustisen kunta antaa Opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon hallituksen luonnosesityksestä eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta:

1. Asian tausta ja valmistelu

Arkistolain uudistaminen on ollut vireillä todella pitkän aikaa. Valmisteluun ovat osallistuneet monet keskeiset organisaatiot, kuntapuolen toimijoista kuitenkin ainoastaan Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki. Kuitenkin Suomessa on reilut 300 kuntaa, jotka ovat kooltaan ja rakenteeltaan hyvin erilaisia. Se, mikä toimii isossa kaupungissa tai valtion-laitoksessa ei välttämättä toimi pienessä kunnassa. Mielestämme valmisteluvaiheessa olisi tullut kutsua myös pienempiä kuntia mukaan valmistelutyöhön.

Pidämme hyvänä, että arkistolaki ja laki kansallisarkistosta saataisiin viimeinkin ajantasaiseksi.

2. Nykytila ja nykytilan arviointi

Tällä hetkellä eri menetelmin tuotettuja asiakirjoja ja asiakokonaisuuksia ei ole selkeästi ohjattu. Digitalisaatio on edennyt nopeasti, mutta arkisto-ohjeistukset ovat laahanneet jäljessä. Tästä syystä mm. kunnissa ei ole välttämättä pystytty etenemään riittäväällä nopeudella kohti sähköistä arkistointia, jonka piti olla kunnissa käytössä jo vuoden 2022 alusta.

Sähköisiä vaatimuksia muihin lakeihin kirjattaessa olisi tullut samanaikaisesti huolehtia siitä, että myös arkisto-ohjeet ja lait ovat ajan tasalla ja vahvistetaan yhtäaikaisesti.

Kunnissa tulostetaan, säilytetään ja arkistoidaan edelleen paljon aineistoa pelkästään paperimuodossa.

3. Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoite yhdenmukaistaa arkistolakia ja Kansallisarkistosta annettua lakia muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa on erinomaisen hyvä suunta. Tällä hetkellä nämä lait eivät ole ajan tasalla varsinkaan sähköisen aineiston käsittelyn osalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Aineistojen säilyttäminen pelkästään sähköisessä muodossa on kunniahimoinen tavoite ja mm. tietopalvelun kannalta kannatettava muutos, joka nopeuttaa ja helpottaa asiakirjojen käytettävyyttä.

Digitaaliset arkistoratkaisut ovat kuitenkin kalliita hankintoja, eikä markkinoilla olevista ratkaisuista ole helppoa löytää kunnalle parhaiten soveltuvaa ratkaisua kilpailutuksen kautta.

Kuntien henkilökuntien kouluttamiseen joudutaan kiinnittämään jatkossa enemmän huomiota. Monet arkistovastuuhenkilöt ovat saaneet koulutuksen ja kokemuksen pelkästään paperiaineistojen arkistoinnista, seulomisesta ja hävittämisestä.

Digitaalisen arkistoratkaisun hankinta lisää kuntien kuluja niin hankintakuluina kuin henkilöstökuluina mm. kouluttamistarpeena.

Esitetyn lain 2 § a kohta: Tietovarannon on tarkoitus korvata sana arkistoitava – tämä lakikohta vaatii tarkennusta, koska yleisesti termiä käytetään myös muista erilaisista tietovarannoista ja se aiheuttaa sekaannusta.

Esitetyn lain 7 § 2 momentissa säädettäisiin, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Pidämme tämän asian kirjaamista lakiin erittäin toivottuna.

Esitetystä lain 8 §:ssä on yksityiskohtaisia säännöksiä arkistotoimen tehtävien hoitamisesta, mm. suunnitelmallisuus, vastuut, tehtävät, metatietojen kerääminen jne. mutta lisäksi arkistotoimijan olisi haettava arkistoitaville asiakirjoilleen Kansallisarkistolta päätös aikaisemman määräyksen mukaan. Lain kohta on hyvin epämääräinen ja johtaa tulkintavaikeuksiin. Mikäli jokainen Suomen kunta ja kaupunki, kuntayhtymät ja valtion virastot hakevat erikseen seulontapäätöksen, tämä aiheuttaa hirveän määrän byrokratiaa niin Kansallisarkistolle kuin muille arkistotoimijoille. Mielestämme nykyinen ns. määräys pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on ollut toimiva ja se on ohjannut samalla tavalla kaikkia kunnallisia toimijoita ja kannatamme tältä osin nykyistä menetelmää, että Kansallisarkisto antaa määräyksen ns. pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista tai jokin muu taho hakee seulontapäätökset kaikille kunnille, kaupungeille, kuntayhtymille samalla kertaa, tämä voisi olla esim. Kuntaliitto.

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään mainintaa siitä, kuinka menetellään niiden asiakirjojen/aineiston suhteen, joille kunta on voinut itse säilytysaikaoppaiden mukaisesti määritellä säilytysajat. Tämä olisi myös tullut mainita lakiluonnoksessa tai sen seloste-osassa. Määräajan säilytettävien asiakirja-aineistojen suhteen kannatamme edelleen toimintatapaa, että arkistotoimija itse päättää niiden asiakirjojen/aineistojen säilytys-ajan, ellei jostakin muusta laista löydy säilytysaikaa (esim. kirjanpitolaki). Mielestämme asiakirjahallinnon sujuvuuden vuoksi arkistotoimijan tulisi voida itse määritellä nämä säilytysajat, ellei määräyksistä tai laista muuta johdu.

Lain 9 §:ssä säädettäisiin arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisestä ja tällaiselta henkilöltä edellytettävistä vaatimuksista. Laki jättää tulkinnan varaa sille tarkoitetaanko tällä vain ns. keskusarkistonhoitajan vaatimuksia vai myös muiden arkistovastuuhenkilöiden vaatimuksia. Lakiin tulee ottaa täsmennykset tältä osin. Täsmennyksiä tarvitaan myös siihen, koskeeko tämä vaatimus jo virassa/toimessa olevia henkilöitä vai ainoastaan uusia palkattavia viran-/toimihaltijoita. Mielestämme lakiin olisi tullut kirjata myös vähimmäisvaatimuksen arkistoinnin vastuuhenkilöltä edellytettävistä vaatimuksista niin koulutuksen kuin työkokemuksenkin suhteen. Esim. pelkkä ammattikorkeakoulun tutkinto ei vielä anna riittäviä taitoja arkistotehtävässä toimimiseen, ellei taustalla ole myös riittävästi arkistotoimeen liittyvää koulutusta tai työn kautta hankittua kokemusta. Toisaalta tämä vaatimus arkistoinnin vastuuhenkilöltä edellytettävistä vaatimuksista on tervetullut ja parantaa arkistotoimijoiden henkilöstön osaamista sekä toimijoiden asiakirjahallintoa ja arkistointia.

Lain 14 §:ssä mainitaan Kansallisarkiston määräysvallasta sähköisen arkistoinnin osalta. Kunnille ei tule säätää pakkovelvoitetta aineistojen siirtoon Kansallisarkistoon, mikäli kunta on hankkinut tai hankkimassa digitaalisen arkistoratkaisun, joka on saanut Kansallisarkiston hyväksynnän. Pakkosiirto lisäisi edelleen kuntien tehtäviä, vaikka lakiesityksessä mainitaan, että ei ole tarkoitus lisätä kuntien tehtäviä millään tavalla. Samoin aineistojen avaaminen käytettäväksi vahvan tunnistautumisen kautta ulkopuolisille mm. tutkijoille. Monissa kunnissa ei vielä ole käytössä vahvaa tunnistautumista. Myös sen hankinta lisää kuntien kustannuksia. Vaatimuksia kirjattaessa, kunnille tulee osoittaa myös tukea niin taloudellisesti kuin esim. ilmaisen koulutuksen muodossa.

Lakiehdotuksen vaikutusten osalta todetaan, että sillä ei aseteta kunnille uusiva velvoitteita vaan selkeytetään ja päivitetään olemassa olevia arkistotoimen hoitoon liittyviä velvoitteita. Mielestämme tämä ei pidä paikkaansa. Lakimuutoksesta aiheutuu kunnalle uusia kustannuksia henkilökunnan koulutuksesta, järjestelmien hankkimisesta, nykyisten arkistojen mahdollisesta digitoinnista ja paperimuodossa olevien aineistojen hävittämisestä. Lisäksi osa kuntien arkistoista saattavat jäädä tyhjiksi ja niiden käyttötarkoitusta muutetaan. Aineistojen siirto Kansallisarkistoon on kuitenkin nähtävä hyvänä mahdollisuutena, mutta sen tulee perustua vapaaehtoisuuteen.

Lakiehdotuksessa mainitaan kuvauksen tai luettelon ylläpito arkistotiloissa ja tietojärjestelmissä arkistoiduista asiakirjoista olisi uusi ja se kuuluisi arkistotoimen tehtäviin myös saatavuuden edistämisen puolesta. Suunnitelmaan sisältyvä asiakirjatyypinen, asiakirjaluokkien ja niihin sisältyvien tietojen kuvaus edistäisi julkisuusperiaatteen toteuttamisesta mm. asiakirjojen saatavuuden parantamisena. Esityksessä tai sen selosteessa tulee tarkemmin avata kohtaa, mitä näiden kuvausten tulisi sisältää, riittävätkö esim. nykyiset arkiston pääluettelot.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa on nähtävissä, että arkistotoimen ohjeistus ja toteutus on jäljessä ajasta ja sen muutos olisi tullut käynnistää ja toteuttaa jo paljon aikaisemmin. Suomen arkistolaki on vuodelta 1994 ja osassa muita vertailumaita vieläkin vanhempaa.

Osa lakiesityksessä käytetyistä termeistä on mielestämme jättää paljon tulkinnanvaraa: esim. lause: ””arkistointivaihe alkaa asiakirjan säilytysajan päätyttyä, mutta arkis-tointiin tähtäviä toimenpiteitä tehdään jo aiemmin.” Mitä tehdään, jos asiakirja on määrätty ns. ”pysyvään säilytykseen”, milloin sen arkistointi tehdään tai asiakirjat, joiden säilytysvaihe on esim. 50 vuotta. Ovatko ne koko elinkaaren ajan vain säilytys-vaiheessa?

Tiedonhallintalain 21 §:ssä on maininta säilytysaikojen määrittelystä, mutta ei siitä, mikä taho tekee määrittelyn. Arkistolakiin on otettu maininta, että arkistotoimija määrittelee säilytysajat. Kuitenkin toisessa kohtaa velvoitetaan hakemaan seulontapäätös Kansallisarkistolta. Nämä kaksi asiaa ovat ristiriidassa keskenään. Tämä vaatii tarkennusta säilytysaikojen osalta. Hyvänä suuntana pidämme sitä, että arkistotoimija määrittelisi säilytysajat, eikä niihin haeta erikseen seulontapäätöstä Kansallisarkistolta. Tämä sujuvoittaisi myös sähköiseen arkistointiin siirtymistä.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Olemme tarkastelleet lausuntopyynnössä mainittuja asioita talous- ja henkilöstöressurssien kannalta, mutta ennen kaikkea arkistotoimen sujuvuuden kannalta pienissä kunnissa.

7 Lakiehdotukset

Lakiehdotuksissa olisi pitänyt olla myös maininta sovelletaanko lakiesityksiä takautuvasti vanhoihin asiakirja-aineistoihin.

8 Muut huomiot

Lain uudistamista pidämme hyvänä ja tervetulleena. Uudistaminen olisi pitänyt tehdä jo vuosia sitten. Nykyisessä arkistolaissa ei ole sähköisestä arkistoinnista mainintaa, mutta kuitenkin velvollisuus sähköiseen säilyttämiseen tuli voimaan jo kuluvan vuoden alusta.

Osallistuttuamme Kansallisarkiston 4.5.2022 asiasta järjestämään tilaisuuteen ja lau-suntopyynnössä olleiden asiakirjojen perusteella, meille jäi vaikutelma, että lakia on valmisteltu kiireellä, eikä moniakaan asioita ole vielä tarpeeksi selvitetty, miten asiat on tarkoitus käytännössä tehdä, mm. seulontapäätöksen hakemisen ja määräajan säilytettävien asiakirjojen arvonmäärityksen osalta. Nämä ovat mielestämme arkistotoimijan tärkeimpiä tehtäviä.

Rauma Annika
Kaustisen kunta hallinto- ja kehittämispalvelut - Kaustisen kunta hallinto- ja
kehittämispalvelut