

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

Jyväskylän yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua uudesta arkistointilaista.

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaaineistojen säilyttäminen ja saatavuus. Tämä kohta korvaa voimassa olevan lain kohdan, jossa arkistolaitoksen tehtävä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien asiakirjojen säilyminen ja niiden käytettävyys.

Lain tarkoitus on sinällään hyvin määritelty etenkin lisäyksessä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaaineistojen säilymisessä ja saatavuudessa. Lisäksi arkistoaaineiston tutkimuksellisesta käytöstä säädetään erikseen Laissa Kansallisarkistosta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026. On kuitenkin epäselvää ja osin huolestuttavaa, miten uusi lakiesitys käytännössä edistää aineistojen saatavuutta ja käytettävyyttä digitoimattomien aineistojen osalta. Tutkija saisi digitoimattoman aineiston käyttöön digitoituna viranomaiskäsittelyn jälkeen parhaimmillaan kuukaudessa, mikä ei ole uskottavaa. Pelkona on, että lakiesitys vaikuttaa kielteisesti rahoituksellisesti sidottuihin tutkimushankkeisiin, perustutkinto-opiskelijoiden tutkielmiin ja väitöskirjojen valmistumiseen ja lisää riskiä aineistojen saatavuuden viivytysten vaikutuksiin opinnäytteiden ja tutkimusten aikatauluissa.

3 § Määritelmät

Lakiesitys nostaa tietoaaineistot käsitteellisenä kokonaisuutena asiakirjojen rinnalle. Käsitteitä käytetään lakiesityksessä osittain rinnakkain tai yksittäin. Tietoaaineisto-käsitettä käytetään välillä myös tutkimusaineistojen arkistointiin liittyvänä yksistään. Asiakirjan ja tietoaaineistojen käsittelytapaa tulisi yhdenmukaistaa ja tarkistaa käsitteiden käyttöyhteydet liittyviin lakeihin, kuten tiedonhallintalakiin ja julkisuuslakiin sekä tiedonhallintalain toteuttamisesta annettuihin suosituksiin.

7 § Arkistoinnin suunnittelu

Uusi arkistointilaki kytkee arkistoinnin suunnittelun osaksi tiedonhallintalain velvoitteiden toteuttamista. Tiedonhallintalaki ei kuitenkaan nykyisellään huomioi sanamuodoissa arkistoinnin toteuttamista tai arkistoinnin ylläpitoon liittyviä velvoitteita. Ehdotetut muutokset tiedonhallintalakiin täsmenävät oleellisesti tiedonhallintalain ja uuden arkistointilain linjauksia. Jatkossa arkistointiin liittyvät velvoitteet tulisi sisällyttää myös tiedonhallintalain toteuttamiseen liittyviin suosituksiin vastuiden, tiedonhallintamallin ylläpidon ja muutosvaikutusten arvioinnin toteuttamisen osalta.

Arkistointilain 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta suunnitella arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa. Viranomaisen olisi muodostettava tietoaineistonsa siten, että niiden sisältämien asiakirjojen ja tietojen säilyvyys ja käytettävyys arkistointitarkoituksessa voidaan varmistaa. Ehdotettu 2 momentti sisältäisi valtuutusäännöksen, jonka mukaan Kansallisarkisto voisi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen velvoitteiden teknisistä toteuttamistavoista. Epäselväksi jää millaisia kustannuksia nämä voivat aiheuttaa ja tätä tulisi kuvata sekä arvioida tarkemmin osana esitystä.

Hallituksen esityksessä todetaan (s.54), että erityisten henkilötietoryhmien laajamittainen käsittely edellyttää aina valvontaviranomaisen lausunnon. "Laajamittaista erityisten henkilötietojen, kuten geneettisten tietojen, käsittelyn katsotaan lähtökohtaisesti aiheuttavan korkean riskin, joten niiden arkistoinnista tulisi pyytää tietosuojavaltuutetun lausunto." Valvontaviranomainen ei anna arkistointia koskevia lausuntoja, eikä laissa esitetä tällaista toimivaltaa. Tietosuojalainsäädännön edellyttämä vaikutustenarviointia koskeva ennakkokuuleminen perustuu korkeaan jäännösrisktiin, ei käsiteltävien tietojen luonteeseen. Viittaus valvontaviranomaisen lausuntoon olisi syytä poistaa.

Lakiehdotuksen myötä tiedonhallintamallista muodostuu käytännössä uusi keino varmistaa, että arkistointiin liittyvät asiat on määriteltä ja dokumentoitu. Suunnittelovelvoite täyttyy tiedonhallintalain mukaisilla tiedonhallintamallin kuvauksilla. Tiedonhallintamallin toteuttaminen vaihtelee nykytilassa korkeakouluissa ja on tietosisällöltään järjestelmäohjautunutta. Myös tiedonhallintamallin ylläpidosta annetut suositukset jättävät paljon harkintavaltaa organisaatiolle mallin toteuttamisessa. Kun uusi arkistointilaki linjaa arkistonmuodostukseen liittyvää tiedonohjausta tiedonhallintamallin osaksi, syntyy tässä riski, että tietojen yhdenmukaisuus organisaatioiden välillä kärsii rakenteen täsmällisen ohjauksen (tietomalli) puuttuessa.

8 § Arvonmääritys

Lakiesitys kytkee arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen arvonmäärityksen tutkimuksellisten tarpeiden määrittelyyn. Määrittely täsmenyy kohdistamisessa ensimmäisessä momentissa etenkin asiakirjoihin, ja tämä jättää määrittelyn laajojen tutkimuksen tietoaineistojen osalta väljäksi.

Korkeakoulujen osalta tutkimusaineistoihin liittyvä arkistointitarve on huomattavan laaja eikä sen toteuttaminen tyhjenny arvonmäärityksen kriteeristöön. Yliopistoissa tehtävän tutkimuksen yhteydessä kerättävät tutkimusaineistot eivät lähtökohtaisesti ole viranomaisen asiakirjoja. Jotta 1 §:ssä esitetty tavoite toteutuisi, arvonmäärityksen kohdetta tulisi laajentaa koskemaan myös tutkimusaineistoja, jotka eivät ole viranomaisen asiakirjoja.

9 § Arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista päättäminen

Ei ole realistista, että Kansallisarkisto pystyisi kaikkien arkistoitavien aineistojen kohdalla tekemään arkistointipäätöksiä yksittäisistä aineistoista. Tämä tulee esiin aineistojen kohdalla, jotka ovat

samassa laajassa kategoriassa, mutta joiden ominaisuudet eroavat keskenään huomattavasti. Esimerkkinä tästä ovat yliopistoissa kerättävät tutkimusaineistot. Pykälää on syytä täydentää lisäämällä Kansallisarkistolle mahdollisuus tarvittaessa päättää arkistointikriteereistä.

14 § Muiden viranomaisten asiakirjojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon

” Muut kuin 13 §:ssä tarkoitetut viranomaiset voivat siirtää 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun päätöksen tai laissa erikseen säädetyn mukaisesti arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon”. Tämä on lähtökohtaisesti hyvä lisämahdollisuus yliopistoille.

Muiden kuin valtion viranomaisten asiakirjojen siirtämisestä lainkohta jättää täsmentämättä siirron ajankohtaan, aineistojen valmisteluun, siirron toteuttamiseen ja niihin liittyvien kustannusten määrittelyyn. Mikäli siirtämisessä noudatetaan samaa periaatetta kuin valtion viranomaisten asiakirjojen siirroissa (13 §), tulisi tämä täsmentää muiden viranomaisten kohdalla. Nyt 14 § jättää siirron toteuttamisen viranomaisen ja Kansallisarkiston erillisen sopimisen varaan. Onko tämä perusteltu muotoilu jatkon toimintamallin kannalta?

Yliopistojen ja muiden viranomaisten tulee lakiesityksen mukaan itse vastata asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtokuntoon saattamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista, mikä voi olla monille organisaatioille vaikeasti hallittava lisäkustannus.

Arkistotoimen yksiköillä, erityisesti yliopistoissa ja pienemmissä viranomaisissa, on rajalliset henkilö- ja talousresurssit. Monessa organisaatiossa ei esimerkiksi ole erikseen arkistoinnin asiantuntijoita, vaan arkistointi on hajautettu muiden tehtävien oheen. Tämä vuoksi yliopistojenkin on punnittava, onko siirtämisestä hyötyä suhteessa kustannuksiin. Moni organisaatio saattaa päätyä säilyttämään tietoaineistot omissa järjestelmissään tai muissa pitkäaikaissäilytysratkaisuissa, jos Kansallisarkiston palvelut koetaan liian kalliiksi tai hankaliksi.

Kansallisarkiston tarjoama kansallisen arkistotietovaranto ei todennäköisesti ole paras vaihtoehto laajamittaiselle tutkimusaineistojen säilytykselle. Useimmissa tapauksissa yliopistojen kannattaa todennäköisemmin hyödyntää muita kansallisia tutkimusaineiston säilytyspalveluita, kuten Fairdata PAS:ia, jotka ovat helpommin saavutettavissa ja paremmin tutkimusdatan tarpeisiin suunniteltuja.

16 § Yksityisten arkistoaineistojen ottaminen kansalliseen arkistotietovarantoon

Kansallisarkisto voi sopimuksen perusteella ottaa kansalliseen arkistotietovarantoon yleisen edun mukaisesti arkistoitavia muita kuin 6 §:ssä tarkoitettuja asiakirjoja ja asiakirjakokonaisuuksia (yksityinen arkistoaineisto). Kansalliseen arkistotietovarantoon otetun yksityisen arkistoaineiston käyttöä koskevat luovuttajan kanssa sovitut rajoitukset.

Yliopiston tutkimusaineistojen siirto arkistotietovarantoon tapahtuisi ilmeisesti 16 §:n perusteella, koska kyse ei ole viranomaisen asiakirjoista eikä tiedonhallintalain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista tietoaineistoista. Esitöissä olisi tarpeen selkeyttää, että 16 § soveltuisi myös korkeakoulujen tutkimusaineistojen arkistointiin, koska ne eivät ole viranomaisen asiakirjoja eivätkä tiedonhallintalaissa tarkoitettuja viranomaisen tietoaineistoja, jos tämä on lain tarkoitus.

Luovuttajan kanssa sovittujen käyttöä koskevien rajoitusten määrittely jättää myös epäselväksi tutkimusaineistoihin liittyvät tilanteet, joissa luovuttaja (yksittäinen tutkija) on asettanut aineistojen käytölle rajoituksia, mutta aineistoissa rekisterinpitäjänä on yliopisto.

18 § Tietojen antaminen kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä viranomaisen asiakirjoista

Pykälä jättää epäselväksi tietojen antamista koskevat pyynnöt ja niiden käsittelyn, mikäli Kansallisarkisto arkistoi myös muita kuin viranomaisen asiakirjoja, kuten tutkimusaineistoja. Myös näiden aineistojen pyytämisestä ja luovuttamisesta on syytä säätää tarkemmin.

Havila Marjo

Jyväskylän yliopisto - Laki- ja hallintopalvelut sekä historian ja etnologian laitoksen asiantuntijat