

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

Pormestari antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausunto on annettu pyydettyä otsikointia noudattaen.

Helsingin kaupunki kannattaa pääosin lakiesitystä. Muutosehdotukset ja kannanotot pykäläkohtaisesti on esitetty kohdassa ehdotukset ja niiden vaikutukset.

Asian tausta ja valmistelu

Asian tausta ja valmistelu on esitetty asianmukaisesti ja tiiviisti. Keskeiset muutostekijät toimintaympäristössä ovat digitalisaation eteneminen ja arkistoinnin kannalta keskeiset lainsäädäntöuudistukset, esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki 906/2019) voimaantulo 1.1.2020. Digitalisaation etenemisen vuoksi voimassa oleva arkistolaki on vanhentunut, ja lisäksi arkistolain käsitteet eivät ole täysin ristiriidattomia esimerkiksi tiedonhallintalain käyttämien käsitteiden suhteen.

Nykytila ja nykytilan arviointi

Nykytilan kuvauksessa nostetaan esiin haasteet, jotka liittyvät arkistonnin näkökulmasta keskeisiin lainsäädäntöuudistuksiin, joita on tehty nykyisin voimassa olevan arkistolain säätämisen jälkeen. Tältä osin tuodaan esiin nykytila ja muutostarpeet nykyiseen arkistolakiin suhteessa tiedonhallintalakiin, lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki 621/1999), lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003), lakiin digitaalisten palvelujen

tarjoamisesta (digipalvelulaki 306/2019) sekä tietosuojalainsäädäntöön (EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679 ja tietosuojalaki 1050/2018).

Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on päivittää arkistolaki ja Kansallisarkistosta annettu laki vastaamaan arkistotoimen digitaalista toimintaympäristöä. Tavoitteena on myös yhdenmukaistaa näitä kahta lakia muun asiakirjojen julkisuutta, tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön kanssa. Samoin pyrkimyksenä on yhdenmukaistaa arkistolain soveltamisalaa tiedonhallintalain soveltamisalan kanssa. Tarkoituksena on, että arkistointi nähdään selkeänä osana julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja asiakirjan elinkaaren hallintaa. Lisäksi tavoitteena on arkistointia koskevien toimivaltojen selkeyttäminen, kuten myös Kansallisarkiston arkistoinnin kannalta tarpeellisen määräyksenantovallan roolin selkiyttäminen. Kaikki nämä yllä mainitut tavoitteet ovat tärkeitä ja kannatettavia.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Laki arkistolain muuttamisesta

Lakiluonnoksessa on uusi 1 a §, jonka mukaan lain tarkoituksena on varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyminen ja saatavuus. On perusteltua, että tämä lain tarkoitus tuodaan julki omana pykälänä.

Lakiluonnoksessa on uusi 2 a §, jossa määritellään, mitä eri käsitteillä kuten arkistoinnilla, arkistometatiedoilla, arkistotoimijalla ja asiakirjalla tarkoitetaan. Käsitteellä arkistotoimija korvataan voimassa olevan arkistolain käsite arkistonmuodostaja. Käsitteiden määrittely on tärkeää, koska tiedonhallintalaki ja toimintaympäristön digitalisaatio ovat aikaansaaneet tilanteen, että käsitteet on määriteltävä sopiviksi ennen muuta sähköiseen toimintaympäristöön ja muuttuneeseen tiedonhallinnan terminologiaan.

6 §:n lakitekstiin on jäänyt ilmeisesti erehdyksessä käsite arkistonmuodostaja, vaikka hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kyseessä olevan pykälän kohdalta käytetään johdonmukaisesti käsitettä arkistotoimija. Tämä arkistonmuodostaja -käsite esiintyy virkkeessä 'arkistotoimeen kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistotoimijalla sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä'. Virhe tulee korjata, koska 2 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että arkistonmuodostajan sijaan käytetään käsitettä arkistotoimija.

7 §:ssä säädetään, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Tämä on tärkeää, mutta sinällään säädös ei olennaisesti muuta nykytilannetta, koska voimassa olevan lain 7 §:kin todetaan, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

9 §:ään tulee se muutos, että kunnanhallitusta ei erikseen mainita tahona, joka määrää kunnan arkistotoimesta johtovastuullisen. Pykälän mukaan arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä. Nimeämismvastuu laajenee käsittämään myös valtionhallinnon. Nykyisen arkistolain hallituksen esityksessä on vaatimuksena, että johtovastuullisella on riittävä päätösvalta ja tehtävän edellyttämä koulutus, joten

tältä osin ei tule merkittävää muutosta. Tärkeää on jatkossakin, että johtovastuullisella on riittävä asiantuntemus ja perehtyneisyys arkistotoimeen.

Lakiluonnos esittää kumottavaksi tarpeettomana nykyisen arkistolain 12 §:n. Pykälässä säädetään analogisen tietoaaineiston eli käytännössä paperiasiakirjojen ja -arkistojen säilytystiloista eli arkistotiloista. Jos tämä säädös kumotaan, arkistotoimijan mahdollisuus puuttua laiminlyönteihin tältä osin muuttuu hyvin haasteelliseksi. Lakiluonnoksen muut pykälät eivät anna selkeää toimivaltaa tältä osin. Arkistoituja paperiarkistoja on kuitenkin yksin kunnallishallinnon hallussa Suomessa yhteensä ainakin kymmeniä, jollei satoja hyllykilometrejä. Näiden asiakirjojen turvallinen säilyminen asianmukaisissa arkistotiloissa on jatkossakin turvattava, joten arkistotilojen osalta määräysvallan säilyminen Kansallisarkistolla tulee taata.

Keskeinen muutos kuntien kannalta liittyy lain 14 §:ään. Sen mukaan kunnatkin voivat jatkossa niin halutessaan siirtää lain voimaantulon jälkeen arkistoitavat asiakirjat ja niitä koskevat arkistometatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5-7 momentin mukaisesti. Tämä mahdollistaa kunnille siirtää digitaaliset, arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun niin halutessaan. Tällöin on kyse ennen muuta sähköisistä asiakirjatiedoista, joita on syntynyt vuoden 2022 jälkeen. Tämä on ilman muuta edistysaskel ja kannatettava muutos. Helsingin kaupungin johto on linjannut jo 2014 tavoitteeksi vaikuttaa yhteistyössä valtionhallinnon kanssa siihen, että julkishallinnolle aikaansaadaan yhteinen 'kansallinen sähköinen pysyväissäilytysjärjestelmä'.

Lakiluonnoksessa on tämän pykälän osalta kuitenkin ongelmallisia kohtia Helsingin kaupungin, ja ylipäätään kuntien kannalta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 'arkistoon tehtävällä siirrolla olisi lähtökohtaisesti arkistoitaviin asiakirjoihin ja niihin liittyviin oikeuksiin sekä velvollisuuksiin sellainen vaikutus, että mukana siirtyy myös tietosuojalainsäädännön mukainen rekisterinpitäjäyys Kansallisarkistolle sekä muut hallintaan ja tietojen omistukseen liittyvät oikeudet, kuten määräämisvalta'. Näin ollen siirron tapahduttua omistusoikeus ja rekisterinpitäjäyys siirtyisi samalla kunnalta Kansallisarkistolle. Rekisterinpitovastuun siirtämisestä olisi tarpeen mainita itse laissa, ei ainoastaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiluonnos lähtee siitä, että asiakirjatiedot siirretään vasta sitten kuin niiden säilytysaika ensisijaiseen käyttötarkoitukseen on päättynyt. Tiedonhallintalain 21 §:n 2 momentin mukaan tietoaaineistot on säilytysajan päättymisen jälkeen arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Ongelmana on se, että tämä ensisijaisen käyttötarkoituksen säilytysajan tarkka määrittäminen on tiettyjen asiakirja-aineistojen osalta vaikeaa. Esimerkiksi päätöksentekoon liittyviä asiakirjoja voidaan tarvita ensisijaiseen käyttötarkoitukseen vielä kymmenienkin vuosien jälkeen.

Näin ollen lakiluonnoksen 14 §:n 4 momenttia pitäisi muuttaa niin, että itse asiakirjojen siirto ei samalla johda tietojen rekisterinpitäjäyden ja omistajuuden siirtymiseen Kansallisarkistolle. Siirrossa tapahtuisi vain asiakirjojen säilytysvastuun siirtyminen Kansallisarkistolle. Laissa tulisi säätää, että rekisterinpitäjäyden ja omistusoikeuden siirtymisajankohdasta sovitaan erikseen asiakirjojen luovuttajan ja Kansallisarkiston kesken. Tämä tapahtuisi siinä vaiheessa, kun asiakirjojen ensisijainen käyttötarkoitus katsotaan päättyneeksi. Tämä voi vaihdella tietoaaineistoittain.

14 §:ään liittyy kuntien, ja varsinkin isojen kaupunkien osalta toinenkin muutettava kohta, nimittäin 6 momentti, jonka mukaan sähköiseen muotoon muutetut asiakirjat, joilla on niiden alkuperäiseen muotoon liittyvää erityistä arvoa, siirretään Kansallisarkistolle myös alkuperäisessä muodossa. Koska 4 momentissa on kunnille mahdollisuus siirtää jatkossa arkistoitavat asiakirjat ja niiden

metatiedot sähköisessä muodossa Kansallisarkistolle 5-7 momentin mukaisesti, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että jos kaupunki siirtää sähköiset arkistoitavat asiakirjat Kansallisarkistoon, on sen siirrettävä myös tähän liittyvät alkuperäiset asiakirjat, jos niillä on erityistä arvoa alkuperäisessä muodossa. Kaupungin tulisi tämän säädösluonnoksen perusteella siirtää esimerkiksi jotkin arvokkaat paperimuodossa olevat asiakirjansa ja piirustuksensa, jos niillä katsotaan olevan asiakirjalliseen kulttuuriperintöön liittyvää arvoa, kuten esimerkiksi joillakin erityisillä asiakirjoilla saattaa olla. Kyse on hyvin vähäisestä määrästä asiakirjoja. Näiden asiakirjojen joutuminen erilleen muusta kaupungin arkistokokoelmiin sisältyvistä analogisista paperiarkistoista ei ole perusteltavissa. Tämä johtaa kaupungin paperiarkistojen hajautumiseen ja on vastoin kaikkia arkistoalan peruseriaatteita.

Lakiluonnokseen on lisätty 21 b §:ään 3 momentti, jonka mukaan Kansallisarkisto voi avata katseluyhteyden yleisessä tietoverkossa yleisölle sellaisiin asiakirjoihin ja tietoihin, joihin katseluyhteyden saavalla on tiedonsaantioikeus. Katseluyhteyden avaamisen edellytyksiä on tarkemmin säädelty pykälässä. Tämä on tarpeellinen muutos.

Muut toteuttamismuutokset ja kansainvälinen vertailu

Kansainvälisessä vertailussa kohteena ovat pohjoismaista Norja, Tanska ja Ruotsi. Verrokkipohjoismaiden arkistolainsäädäntö antaa kansalliselle arkistoviranomaiselle pääosin samankaltaiset valtuudet kuin hallituksen esityksessä Kansallisarkistolle annettaisiin. Kansainvälisen vertailun perusteella ei ilmennyt, että verrokkimaiden lainsäädännössä asiakirjoja pyrittäisiin ensisijaisesti siirtämään digitaalisena kuten Suomessa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Lausunto lakiehdotukseen on esitetty kohdassa ehdotukset ja niiden vaikutukset.

Lakiehdotukset

Lakiin Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta ei ole lausuttavaa.

Muut huomiot

Siirto-option mahdollistaminen kunnille tulee tulevaisuudessa merkitsemään huomattavia säästöjä kunnille ja tätä kautta koko julkishallintoon, jos kunnat tarttuvat tähän mahdollisuuteen. Sähköisten asiakirjojen keskitetty arkistointi mahdollistaa asiakirjatietojen paremman saatavuuden ja helpomman käytön niin tavallisille kansalaisille, viranomaisille kuin tutkijoillekin. Samoin se takaa arkistoitujen asiakirjatietojen luotettavan ja eheän säilymisen jopa satoja vuosia.

Eid Terttu
Helsingin kaupunki