

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

Etelä-Suomen aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja kansallisarkistosta annetun lain muuttamiseksi

Etelä-Suomen aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE) pitää lain uudistamista välttämättömänä huomioiden toimintaympäristön muutokset suhteessa voimassa olevaan arkistolakiin. On tärkeää, että arkistolaki päivitetään digitaaliseen aikaan sekä toisaalta yhteensovitetään tiedonhallintalain ja tietosuojasääntelyn kanssa. Tiedonhallinnan kenttä on ollut jo pitkään murroksessa. Yhtäältä on pyritty turvaamaan paperiaineistojen säilyminen sekä muuttamaan niitä mahdollisuuksien mukaan digitaaliseen muotoon. Toisaalta on pyritty pitämään hallinnassa erilaisiin tietojärjestelmiin hajautuvat sähköiset tietoaineistot ja luomaan toimintamalleja tiedon hallitsemiseksi myös muualla kuin perinteisen tiedonohjassuunnitelman ohjaamassa asianhallintajärjestelmässä koko tiedon elinkaaren ajan.

Toimintakenttä on haasteellinen ja olisi toivottavaa, että ohjaavien tahojen ohjaus olisi mahdollisimman selkeää ja jättäisi mahdollisimman vähän monitulkintaisuutta. Nyt annetusta lakiehdotuksesta välittyy osittain kuva päällekkäisestä sääntelystä, tiedonhallintalaissa säädettyjä velvoitteita toistetaan arkistokontekstissa.

Myös lain tavoite selkiyttää ja yhdenmukaistaa arkistotoimen terminologiaa on kannatettava, mutta lakiehdotuksessa ei täysin onnistuta kirkastamaan uusien määritelmien tarkoitusta. Määritelmien käyttö lakiehdotuksen säännösten perusteluissa ei ole myöskään kaikilta osin johdonmukaista.

Lakiehdotuksen 1 §:ssä todetaan, että lakia sovellettaisiin tiedonhallintalain mukaisesti määriteltyihin tiedonhallintayksiköihin. HAKE kiinnittää huomiota siihen, että tähän asti tiedonhallintayksikön ja arkistonmuodostajan käsitteet eivät ole välttämättä olleet yhteneväiset. Esimerkiksi aluehallintovirastoja on kuusi, ja jokainen niistä on oma tiedonhallintayksikkönsä. Aluehallintovirastoista annetun asetuksen perustelumustion (VM 20.11.2014) perusteella arkistonmuodostajana ovat aluehallintovirastot ja on yksi arkisto, nimeltään aluehallintovirastot, joka muodostuu kuudesta aluehallintovirastoihin perustuvasta osa-arkistosta. Asiakirjahallinnon yleinen ohjaus ja sekä arkistonmuodostajatehtävät määritellään aluehallintovirastoista annetussa asetuksessa aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtäviksi.

Tulkintaongelmia aiheuttaa toisaalta velvoite siitä, että organisaation johto vastaa tiedonhallinnasta sekä nyt esitetyn lain pohjalta arkistotoimijan (ent. arkistonmuodostajan) tehtävistä. Toisaalta edellä mainitussa asetuksessa aluehallintovirastoista hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueelle on säädetty velvoite tuottaa hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille. Yksittäisen aluehallintoviraston johto voisi siis haluta johtaa arkistotoimea eri tavalla kuin hallinto- ja kehittämispalveluissa on mahdollista tehdä huomioiden pyrkimys tasapuolisuuteen. Aluehallintovirastojen esimerkki osoittaa tiedonhallinnan ja arkistotoimen järjestämisen haasteellisuuden kentällä. Lakiehdotuksessa huomioitu valtioneuvoston kanslia ei ole ainoa poikkeus eikä sen asema rinnastu täysin aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen asemaan. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut ei ole miltään osin itsenäinen tiedonhallintayksikkö, vaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston organisaation osa, jonka toimialueena on asetuksen perusteella koko maa, Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Ehdotettu säännöksen muotoilu ei selkeytä tiedonhallinnan ja arkistoinnin vastuunjakokysymyksiä aluehallintovirastoissa.

Lakiehdotuksen 2 a §:ssä määritellään arkistolain keskeisiä käsitteitä. A-kohdassa todetaan, että arkistoinnilla tarkoitetaan asiakirjojen kuvailemista arkistoitavaan tietovarantoon ja tämän (tietovarannon?) säilyttämistä eheänä, luottamuksellisena ja todistusvoimaisena. Arkistoitava tietovaranto korvaa arkiston määritelmän. Asiakirja tulee arkistoiduksi säilytysajan päätyttyä, kun se on kuvailtu tietovarantoon eikä sen sisältöä muuteta.

Käsitettä hämärtää se, että mainittu kuvaileminen arkistoitavaan tietovarantoon voidaan tehdä myös säilyttämisen vaiheessa olevalle aineistolle. Esimerkiksi aluehallintovirastoilla on tämänhetkisen arvion mukaan tulevat sata vuotta säilytysvaiheessa olevaa aineistoa, joka on jo kuvailtu arkistoitavaan tietovarantoon massadigitoinnin yhteydessä. Asiakirjat on siis kuvailtu arkistotietovarantoon eikä niiden sisältöä muuteta, mutta ne eivät vielä kuitenkaan lähimpään sataan vuoteen ole varsinaisesti arkistoituja vaan säilytettäviä.

Toisaalta arkistotoimijoilla voi olla pitkäänkin omissa järjestelmissään asiakirjoja tai tietoaineistoja, joiden säilytysaika on päättynyt, mutta joita ei ole vielä kuvailtu mihinkään erilliseen arkistoitavaan

tietovarantoon. Tällöin aineistot ovat jonkinlaisessa välitilassa odottamassa arkistointitoimenpiteitä. Asiakirjojen arkistointia esimerkiksi asianhallintajärjestelmässä ei nyt esitetyn määritelmän mukaisesti voida tehdä, mikäli järjestelmää ei laajenneta merkittäväällä joukolla kuvailua mahdollistavia metatietoja. Tämä taas ei olisi välttämättä tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että aineistot on joka tapauksessa tarkoitus siirtää Kansallisarkiston järjestelmään pitkäaikaissäilytykseen.

Lakiehdotuksen 2 a §:n b -kohdassa määritellään arkistometatietojen käsite. Sen mukaan arkistometatiedoilla tarkoitetaan asiakirjan kontekstia, sisältöä ja rakennetta koko asiakirjan elinkaaren ajan kuvailevaa tietoa, joka osaltaan mahdollistaa asiakirjan säilymisen eheänä, luottamuksellisen ja todistusvoimaisena sekä siirron, hallinnan ja käytettävyyden arkistossa. Lakiehdotuksen pohjalta jää epäselväksi, mitä arkistometatiedot konkreettisesti ovat. Jos arkistoinnin näkökulmasta tarvitaan esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa mainittuja käyttöoikeuksiin, säilytysaikoihin tai saatavuuteen liittyviä metatietoja, ne tulisi myös laissa selkeästi määritellä, jotta niihin liittyvät velvoitteetkin olisivat selkeästi määriteltävissä. Jos arkistometatietojen määrittely jää arkistotoimijoiden varaan, on lopputulos suurella todennäköisyydellä epäyhtenäinen.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä määritellään arkistotoimijoiden tehtävät. Pykälän 2 momentissa todetaan, että arkistotoimijoiden on mm. ylläpidettävä kuvausta arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista. Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa arkistointi- tai arkistosuunnitelmaa (jollaiseksi lakiehdotuksessa kuvausta ei kuitenkaan nimetä) ja sen sisältöä on kuvattu tarkemmin.

Tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetään, että tiedonhallintamallin tulee sisältää tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Arkistolain 8 §:n 2 momentin viittauksella ”kuvauksesta” tarkoitetaan ilmeisesti tätä tiedonhallintamallin osiota. Ehdotetun lakitekstin perusteella tämä kytkös jää epäselväksi, ja olisikin selkeämpää, jos tekstissä viitattaisiin suoraan tiedonhallintalain mukaiseen kuvaukseen. Mikä on mainitun kuvauksen suhde asiakirjajulkisuuskuvaukseen, josta niin ikään on säädetty tiedonhallintalaissa? Toisaalta, koska arkistolaki on erillinen tiedonhallintalaista, olettaa arkistotoimija löytävänsä arkistointiin liittyvät velvoitteet kuvattuna arkistolaista. Suunnitelman sisällön avaamista enemmän lakitekstin tasolle tulisi harkita.

Arkistotoimijan ja Kansallisarkiston roolit arkistoon siirron ajankohdasta päättämiseksi olisi hyvä määritellä samassa lain kohdassa. Nyt esitetty muotoilu yhtäältä 8 §:n 2 momentissa (arkistotoimijan velvollisuus määrittää siirron ajankohdasta) ja toisaalta 14 §:n 7 momentissa (Kansallisarkiston oikeus päättää siirron ajankohdasta) herättää hämmennystä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentissa todetaan, että arkistotoimijat hakevat asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöksen arkistoitavista asiakirjoista. Aluehallintovirastojen näkökulmasta tämä

aiheuttaa tulkintaongelmia. Ovatko hakijana tällöin aluehallintovirastot kukin erikseen arkistotoimijoina / tiedonhallintayksiköinä vai voiko hakemuksen tehdä aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut nykyisten asetuksen mukaisten arkistonmuodostajatehtäviensä (=arkistotoimijatehtäviensä?) perusteella. Saman 8 §:n 4 momentin mukaan Kansallisarkiston päätös annetaan arkistotoimijoille tai tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) hoitaa muun ohella myös aluehallintovirastojen tietohallintopalveluja. Aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla on tällä hetkellä yhteinen asianhallintajärjestelmä USPA. Aluehallintovirastojen osalta jää epäselväksi, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalla toimijalla, jolle päätös voidaan toimittaa. Epäselväksi jää myös se, voidaanko päätös toimittaa tietojärjestelmästä tai yhteisestä tietovarannosta vastaavalle toimijalle, vaikka hakijana olisi arkistotoimija.

On kuitenkin hyvä, että esityksiä arkistoitavista asiakirjoista voivat antaa yhteisestä tietovarannosta vastaavat toimijat eikä yksittäisten viranomaisten tarvitse tehdä erillisiä esityksiä.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä. Parempi määrittely olisi laajemmin arkistotoimen vastuhenkilö kuin arkistoinnin vastuhenkilö. On hyvä, että tämä vaatimus laajennetaan koskemaan myös muita arkistotoimijoita kuin kuntia.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä todetaan, että arkistoitavien asiakirjojen siirtokuntoon saattamisesta vastaa siirtäjä. Koska Kansallisarkisto ottaa vastaan pääsääntöisesti aineistoa vain sähköisessä muodossa, aiheutuu siirtäjälle aineiston digitointivelvoite. Monilla arkistotoimijoilla on edelleen hallussaan hyvinkin vanhoja, oletettavasti kulttuurihistoriallisesti arvokkaita arkistoaineistoja, joiden tuhoaminen ei ole niiden kulttuurihistoriallisen arvon näkökulmasta mahdollista. Tällaisten aineistojen digitointi niitä rikkomatta (esim. sidoksia avaamatta) on todennäköisesti kallista ja hidasta. Olisi kustannustehokkainta, että tällaisten aineistojen digitointi keskitettäisiin Kansallisarkistolle.

Lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa s. 72 todetaan, että Kansallisarkisto ei jatkossa arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjoja, joilla mahdollisesti on kulttuurihistorian tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen digitoinnin jälkeen. Tämän arvion tekisi itse toimija, joka on muuttanut tai muuttamassa asiakirjat sähköisiksi. Jos arkistotoimija voi itse määrittellä aineiston kulttuurihistoriallisen arvon, ottaako Kansallisarkisto aina tällaisen aineiston vastaan myös analogisena omiin arkistotiloihinsa, vai jääkö säilytysvelvoite arkistotoimijalle?

Lakiehdotuksen 21 b §:n mukaan Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto Kansallisarkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti. Massadigitoinnissa digitoitujen aineistojen osalta virastot voivat jo nyt hakea tietoa suoraan Kansallisarkiston järjestelmästä. Käytön laajentuessa olisi hyvä, että

järjestelmän käytettävyyteen kiinnitettäisiin huomioita. Asiakirjat pyritään luonnollisesti arkistoimaan mahdollisimman hyvälaatuisina pitkäaikaista säilytystä varten, mutta tällöin niistä kannattaisi olla erikseen olemassa käyttökappaleet. Hyvälaatuisten kappaleiden käsittely on arkityössä tarpeettoman hidasta ja hankalaa niiden suuren tiedostokoon vuoksi.

Voimassa olevan arkistolain 12 §, jossa säädetään (fyysisten) asiakirjojen säilyttämisestä siten, että ne ovat turvassa tuhoutumiselta, vahingoittumiselta ja asiattomalta käytöltä sekä pysyvästi säilytettävien asiakirjojen säilyttämisestä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää, kumottaisiin uuden lain myötä. Nykyinen digitointivauhti huomioiden eri arkistotoimijoilla tulee kuitenkin olemaan vielä vuosikymmeniä tiloissaan pitkään säilytettäviä sekä myös arkistoitavia analogisia asiakirjoja. Organisaatiouudistukset ja muutot toimitiloista toisiin koskevat myös arkistoaineistoja. Olemassa olevat arkistotilat eivät välttämättä ole hyödynnettävissä, ja uusia voidaan edelleen joutua rakentamaan. Jos arkistokelpoisille tiloille ei ole voimassa olevaa sääntelyä ja määräyksiä, tulee olemaan hankalaa pystyä perustelevaan arkistokelpoisten tilojen vaatimusorganisaation johdolle muun muassa tilakustannusten säästöpainesta johtuen.

Vallitseva tilanne, jossa osa arkistoitavasta aineistosta on arkistotoimijoiden hallussa paperisena ja osa digitaalisena, ei ole muuttumassa yhtäkkiä lähivuosina. Siksi uudistettavassa arkistolaissa tulisi edelleen huomioida myös paperisena kertynyt arkistoaineisto ja sen asianmukainen hallinta.

Åke Tiina
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja
kehittämispalvelut -vastuualue