

Lausunto

12.05.2022

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

Syyttäjälaitos kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistoa annetun lain muuttamisesta ja kiinnittää huomiota lakiehdotuksen seuraaviin kohtiin.

Arkistolaki

1 a § lain tarkoitus

Lakiehdotuksen 1 a §, joka sisältää lain tarkoituksen, on hyvä lisäys arkistolakiin, koska se määrittelee arkistoinnin tarkoituksen. Lain perusteluihin voitaisiin sisällyttää tarkennus, että yksi asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen tarkoituksista on säilyttää aineistoa historiallista ja tieteellistä tutkimusta varten. Tämä ohjaisi arkistotavien aineistojen arvonmäärittystä. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata tarkemmin miksi asiakirjojen saatavuus tulee varmistaa ja mitä sillä tarkoitetaan. Toisin sanoen todeta, että asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat aineisto pitäisi pyrkiä säilyttämään sellaisessa muodossa, että niiden tietosisältöä voidaan hyödyntää arkistovaiheessa. Esimerkiksi taulukoiden muuntaminen asianhallintajärjestelmissä automaattisesti pdf-muotoon johtaa usein tilanteeseen, jossa taulukon tietosisältöä ei voi kunnolla hyödyntää, koska taulukon kentät ovat hajonneet useille eri sivuille tiedostomuodon muutoksessa.

2a §:n määritelmät

Arkistolain lakiehdotuksen 2 a §:n sisältyviä määritelmiä tulisi tarkentaa.

Kohdan a) arkistoinnin määritelmää tulisi selkeyttää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että arkistointi tarkoittaa asiakirjojen kuvailua sekä asiakirjojen säilyttämistä sekä siirtämistä arkistoon. Lakiehdotuksen määritelmä on kirjoitettu siten, että arkistointi tarkoittaa asiakirjan metatietojen kuvailua tietovarantoon. Määritelmästä ei käy yksiselitteisesti ilmi, että arkistoinnilla tarkoitetaan asiakirjojen säilyttämistä, vaikka tämä on 1 a § mukaan arkistolain tarkoitus. Lakiehdotuksessa on luovuttu arkisto-termistä kuvamaan asiakirja- / tietoaineistokokonaisuutta ja korvattu se tietovarannolla. Arkisto-termin käytöllä on kuitenkin vuosisatainen perinne ja se on kansainvälisessä arkistoalan ja tieteellisen tutkimuksen termistössä vakiintunut käsite ja siten säilyttämisen arvoinen. Arkistotoimijoilla ei ole tyyppillisesti erillisiä arkistotietovarantoja, vaan tietoaineistot sisältyvät operatiivisiin tietovarantoihin.

Kohdassa b) määritellään uusi arkistometadatan käsite. Käsite vaikuttaa osittain päällekkäiseltä suhteessa tiedonhallintalain 26 § säädettyihin asiarekisteriin merkittäviin tietoihin. Arkistometadatan käsite tulisi määritellä siten, että se on yhtenäinen tiedonhallintalain kanssa.

Kohdan c) arkistotoimen määritelmään olisi hyvä lisätä, että arkistotoimen tulee varmistaa asiakirjojen arkistoitavuus ja niiden saatavuus. Tämä ohjaisi arkistotoimijoita varmistamaan, että asiakirjan arkistovaiheen muoto säilyttää sen tietosisällön ymmärrettävässä ja eheässä muodossa.

Kohdassa e) arkistotoimija-termillä korvataan vakiintunut arkistonmuodostajan käsite. Yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 55 todetaan arkistotoimijan kuvaavan aktiivista toimintaa arkistoinnissa. Uutta käsitettä ei avata laajemmin eikä sen tarpeellisuutta perustella yksityiskohtaisesti verrattuna vakiintuneeseen arkistonmuodostajan käsitteeseen. Arkistonmuodostaja kuvaa myös aktiivisesti tapahtuvaa arkistoon liittyvää toimintaa ja arkiston muodostamista tietoaineistoista. Uuden termin myötä tulisi tehdä säädöshuoltoa muihin lakeihin ja asetuksiin, joissa viitataan arkistonmuodostajaan.

3 luku, Arkistotoimi ja sen järjestäminen

6 § 1. momentissa käytetään termiä arkistonmuodostaja arkistotoimijan sijaan.

1 a §:ään, 2 a § c) -kohtaan, 7 §:ään tai 8 §:ään, tulisi sisällyttää voimassa olevan lain 7 §:n 2. momenttiin sisältynyt velvoite, jonka mukaan arkistointia on hoidettava siten, että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Vaatimus ohjaisi viranomaisten tiedonhallinta ja arkistointia arvioimaan ennakoivasti asiakirjojen säilytysarvoa ja arkistointimuotoa myös arkistointivaiheessa tapahtuvan tieteellisen tutkimuksen tarpeiden mukaisesti. Mikäli arkistotoimen

tehtäviin ei kuulu tutkimuksen tiedonlähteiden säilyvyyden varmistaminen, on vaara, että tutkimuksen kannalta merkittäviä aineistoja ei esitetä arkistoitaviksi tai ne arkistoidaan muodossa, joka ei säilytä asiakirjan tietosisältö eheässä muodossa. Varsinkin henkilötietoja sisältävä aineistot, jotka mahdollistavat rekisteridataan perustuvan tutkimuksen voisivat olla vaarassa, jos asiakirjojen säilyvyydessä ei huomioida tutkimuksen tarpeita.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään, että arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö. Parempi muotoilu olisi, että arkistotoimijan tulee nimetä arkistotoimen vastuuhenkilö. Arkistoinnin vastuuhenkilö voidaan tulkita tarkoittavan vain arkistointitapahtuman vastuuhenkilöä, vaikka lain henki tarkoittanee koko arkistotoimea. Muutosehdotus on hyvä uudistus, sillä se lisää arkistoinnin suunnitelmallisuutta viranomaisissa.

Luku 4, Asiakirjojen laatiminen, säilyttäminen ja käyttö

Arkistolain luvussa 4 ei enää anneta määräyksiä asiakirjojen laatimisesta lakiehdotuksen 11 §:n muutoksen myötä. Luvun otsikosta voitaisiin siten jättää pois sana laatiminen.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään, että viranomaisten on siirrettävä asiakirjat sähköisessä muodossa Kansallisarkistoon. Viranomaiset vastaavat aineiston siirtokuntoon saattamisen ja siirron kustannuksista. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi avata tarkemmin, miksi asiakirjat pitää siirtää sähköisessä muodossa. Perusteluissa voitaisiin mainita, että Kansallisarkiston vapaana oleva säilytystila ei riitä kattamaan viranomaisten asiakirjoja, joita ei ole siirretty vielä arkistoon.

Viranomaisille voi tulla huomattavia kuluja asiakirjojen siirrosta sähköisessä muodossa, vaikka lakiehdotuksen 14 §:n 5. momentin mukaan sähköisestä muodosta voidaan poiketa. Viranomaisilla on yhä huomattavia määriä analogisia asiakirjoja, joita ei ole siirretty Kansallisarkistoon. Valtionarkisto suositteli aikoinaan viranomaisia sitomaan asiakirjansa niteiksi. Tästä suosituksesta johtuen viranomaisten hallussa on merkittävä määrä sidottuja asiakirjoja, jotka on määrätty arkistoitaviksi.

Kansallisarkiston massadigitointihankkeen tavoitteena on digitoida viranomaisten analogiset asiakirjat, joita ei ole vielä siirretty Kansallisarkistoon. Sidoksia ei ole sisällytetty massadigitointihankkeen laajuuteen. Viranomaiset joutuisivat vastaamaan digitoinnista itse, mikäli sidokset pitää siirtää Kansallisarkistoon sähköisessä muodossa. Viranomaisilla ei ole resursseja ja osaamista, joilla massadigitoinnin ulkopuolelle rajatut analogiset asiakirjat voidaan saattaa digitaaliseen muotoon siten, että ne täyttävät Kansallisarkiston digitoinnille asettamat kriteerit. On vaara, että näiden asiakirjojen arkistoon siirtoa lykätään kustannussyistä, aineistoa jää siirtämättä tai asiakirjojen digitointi toteutetaan puutteellisesti ja arkistoon siirrettävän asiakirjakokonaisuuden eheys ja todistusvoimaisuus kärsivät. Pahimmassa tapauksessa merkittäviä osia 1900-luvun lopun asiakirjallisesta kulttuuriperinnöstä voi kadota. Kansallisarkistolle tulisi taata riittävät resurssit myös

sidosten digitointiin tai mahdollisuus ja resurssit arkistoida massadigitointiin soveltumaton asiakirja-aineisto yksinomaan analogisessa muodossa.

6 luku, Erinäiset säännökset

Lakiehdotuksen 21 b §:ssä säädetään katseluyhteyden avaamisesta. Sitä voitaisiin tarkentaa siten, että 1. momentista kävisi ilmi yksiselitteisesti, että Kansallisarkistolla on oikeus antaa tieto arkistoon siirretystä asiakirjasta sähköisesti. Tällä tavalla ilmaistuna ei olisi epäselvyyttä siitä, koskeeko oikeus myös säilytysvaiheen asiakirjoja, jotka on siirretty säilytettäväksi Kansallisarkistoon.

Muut huomiot

Lakiehdotuksessa arkistolain muuttamisesta käytetään useampaan otteeseen termiä siirto kuvaamaan asiakirjojen siirtämistä arkistoon eli arkistointivaiheeseen (esimerkiksi 14 §:n 7. momentti ja 21 a §). Selkeyden vuoksi siirto-sanana yhdessä pitäisi yksilöidä onko kyseessä arkistoon siirto, jolloin asiakirjojen käyttötarkoitus muuttuu, vai asiakirjojen siirtäminen säilytykseen Kansallisarkistoon, jolloin asiakirjojen käyttötarkoitus ei muutu yleishyödylliseksi arkistointitarkoitukseksi. Varsinkin katseluyhteyden avaamista koskeva 21 a § tulisi selkeämmäksi, jos pykälässä käytettäisiin termiä arkistoon siirretyt asiakirjat. Nykyisellä muotoilulla kyseessä voisivat olla myös Kansallisarkistoon erillisellä sopimuksella siirretyt säilytysvaiheen asiakirjat, joiden kohdalla rekisterinpitäjän vastuu on yhä ne laatineella tai vastaanottaneella viranomaisella. Toinen vaihtoehto olisi sisällyttää siirron määritelmä 2 a §:ään.

Arkistolakia muutettaessa tulisi tehdä säädöshuoltoa muihin lakeihin, jotka viittaavat arkistolakiin. Esimerkiksi 2 §:ssä säädetään, että evankelis-luterilaisen kirkon arkistoon sovelletaan, mitä kirkkolaissa säädetään. Kirkkolain 16. luvun 12 § on tiedonhallintalakia ja lakia Kansallisarkistosta edeltävältä ajalta ja sen sanamuotoja voitaisiin päivittää vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kirkkolain 16. luvun 12 §:n 1. momentissa kirkonkirjat määrätään pysyvästi säilytettäväksi, mikä tiedonhallintalain termein tarkoittaa, että kirkonkirjat määrätään lainnoilla arkistoitaviksi. 2. momentin mukaisesti säädetään, että seurakunnan tai seurakuntayhtymän arkistoon kuuluvia asiakirjoja voidaan tallentaa arkistolaitokseen. Arkistolaitos-nimi tulisi päivittää Kansallisarkistoksi.

Autiovuori Joanna
Syyttäjälaitos

Hirvonen Lauri
Syyttäjälaitos - valtakunnansyyttäjän toimisto / Åklagarmyndigheten -
riksåklagarens byrå