

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**

#### 2 Nykytila ja nykytilan arviointi

On positiivista, että arkistolain uudistamisen yhtenä pyrkimyksenä on ollut termistön yhtenäistäminen viime vuosien aikana voimaan tulleen uuden lainsäädännön mukaiseksi. Ehdotettu arkistolaki tuo käyttöön uusia termejä, mutta niiden merkitys ja käyttötarkoitus jää osittain epäselväksi.

Julkisuuslain 5.4 § säännös "Tosiasiallisesti pitkäaikaisesti arkistoon liitettäviä asiakirjoja julkisuuslain 5.4. § mukaan eivät ole olleet arkistolain 6 §:n mukaisesti kaikki asiakirjat, vaan ne, joiden arkistoinnista (pysyvästä säilyttämisestä) on päätetty tai lailla säädetty" on vaikuttanut viranomaisen toiminnassa muodostuvien asiakirjojen julkisuuteen ja sitonut viranomaisen asiakirjan käsitteen arkistolakiin. Tämä säännös on osoittautunut käytännössä erittäin tulkinnanvaraiseksi ja on sitä ollut myös oikeuskäytännössä.

#### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Kansallisiin tietovarantoihin liittyvät kappaleet jäävät tässä irrallisiksi. Lauseissa on myös epä johdonmukaisuutta, toisaalta todetaan laajasta kaksoissäilyttämisen tilanteesta ja toisaalta seuraavassa kappaleessa rajapinnoista kuntien omiin säilytys- ja arkistointipalveluihin. Nähdäänkö

tässä isoimpana ongelmana kaksoissäilyttäminen, tietojen siirto vai rajapintojen puuttuminen tietojen siirtämiseksi. Tietojen siirto johtaa aina kaksoissäilyttämiseen.

Perustelutekstissä on virke ”Siirtomuotoon muuttamisesta, siirron toteuttamisesta ja siitä aiheutuvista kustannuksista koskeva sopiminen on syytä huomioida yhteiseen tietovarantoon liittyvien toimijoiden kesken mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” Lopulliseen arkistoon siirron kannalta on oleellista, että keskitytään puhtaasti siirron tekniseen toteutukseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Yhteisiä tietovarantoja ylläpitävien kannalta enemmän kustannuksia aiheutuu käsittelyvaiheen vaatimusten rakentamisesta järjestelmään. Esimerkiksi asiankäsittelyn metatiedot, arkistometatiedot, lisäksi säilytystila ja säilyttämiseen liittyvät vastuukysymykset. Tältä kannalta katsottuna vaikutukset on arvioitu kapeasti.

Jos tavoitellaan yhteisten tietovarantojen tietojen säilyttämistä, väliarkistointia ja siirtämistä arkistoon nimenomaan keskitetysti, niin siitä olisi hyvä säätää lain tasolla. Jos tämä jää puhtaasti sopimisen varaan, jokaisen toimijan kanssa erikseen, niin hallinnollinen taakka pelkästään siitä on suuri. Toisaalta myös eri toimijoilla voi olla tähän erilaisia näkemyksiä, jolloin yhtenäiseen toimintamalliin ei päästä.

## 6 Yksityiskohtaiset perustelut

### Luku 1 yleiset säännökset

Nykyinen arkistolaki ei ole termistöltään tällä hetkellä yhteneväinen tiedonhallinta-lain kanssa. Tästä huolimatta ehdotetussa laissa otetaan käyttöön uusi arkistotoimija-käsite, jota ei ole tunnistettu tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalaki käyttää termiä tiedonhallintayksikkö ja uudistettava arkistolaki arkistotoimija.

Perusteluiden mukaan arkistotoimija voi olla eri taho kuin tiedonhallinnan toimija. Tiedonhallintayksikön ja arkistotoimijan käsitteiden eroa ei lain perusteluissa määritellä muuten kuin sitä kautta, että mikäli arkistotoimija on eri taho kuin tiedonhallinnan toimija ja vastuut jakautuisivat eri tahoille, ei asiakirjan elinkaaren hallinta toteutuisi välttämättä toivotulla tavalla. Valtion virastoissa voi toimia useita viranomaisia, mutta niiden tiedonhallinnan järjestäminen on toteutettu viraston yhteisinä toimintoina, samoin kunnan tiedonhallintayksikkö voi koostua useista viranomaisista. Tiedonhallintayksikön/tiedonhallinnan toimijan ja arkistotoimijan eroa täsmentäisi se, että tiedonhallintayksikön olisi määriteltävä, mikä taho on arkisto-toimija.

Lakiehdotuksen 2 a §:n b -kohdassa määriteltävien arkistometatietojen tapauskohtaisuus herättää kysymyksiä. Olisi yhdenmukaista määritellä nämäkin metatiedot tiedonhallintalain kanssa yhdenmukaisesti lain tasolla. Tapauskohtaisuudesta tulee haasteita tietojärjestelmien toteutuksessa, uusien vaatimusten lisääminen on aina erillinen tehtävä.

Edellä mainittujen toimijoiden lisäksi ehdotetussa laissa näyttäisi säilyvän edelleen arkistonmuodostaja-käsite (6 §). Perusteluissa todetaan, että arkistotoimijan käsite on tarpeellista ottaa käyttöön korvaamaan aikaisemmin käytettyä arkistonmuodostaja-käsitettä. Tässä kohdin vaikuttaisi olevan ristiriitaa.

Terminologista hajanaisuutta lisää myös se, että arkistoinnin ja pysyvän säilyttämisen välistä eroa ei kyetä ratkaisemaan. Muualle lainsäädäntöön jää mainintoja asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Arkistotoimijoille jää edelleen oman tulkinnan varaan se, että jos pysyvästä säilyttämisestä on säädetty muualla lainsäädännössä, tulee asiakirjojen käyttötarkoituksia arvioida erikseen ja siltä kannalta, missä tarkoituksessa termiä pysyvä säilyttäminen on käytetty kyseisen lain yhteydessä. Pysyvä säilyttäminen voi siten edelleen tarkoittaa joko käyttöä alkuperäisiin käyttötarkoituksiin tai arkistointia.

### Luku 3 arkistotoimi ja sen järjestäminen

Ehdotetun lain 8 §:ssä säädetään seuraavasti: ”arkistotoimijan on ylläpidettävä kuvausta arkistotiloissaan ja tietojärjestelmissään arkistoiduista asiakirjoista”. Perusteluissa todetaan, että asiasisältönsä puolesta kyseessä olisi asiakirjojen arkistointi- tai arkistosuunnitelma, jolloin suunnitelman mukaiset säilytysajat ja toimenpiteet tulisi voida jalkauttaa järjestelmätasolle. Ehdotetun lain muotoiluissa kuitenkin korostuu asiakirjakeskeisyys. Tiedonhallintalain mukaisesti keskeisiä käsitteitä ovat tietovaranto ja tietoaineisto, julkisuuslaissa puolestaan käytetään termiä asiakirja. Tietojärjestelmissä, tietokannoissa ja rekistereissä olevaa tietoaineistoa ei aina voida yksiselitteisesti määritellä asiakirjaksi ilman että siitä koostetaan tiedonhaun menetelmin yhteen kuuluva ja rajattu yhteenveto, asiakirja. Tietojärjestelmien, -kantojen ja rekisterien sisältämästä tietoaineistosta on tehtävä arkistointisuunnitelma samoin periaattein kuin asiakirjatiedosta. Tästä johtuen ehdotetun lain sanamuodoissa olisi huomioitava paremmin aineisto, joka ei ole asiakirjamuodossa.

Ehdotetun lain 8 §:n mukainen kuvaus tai luettelon ylläpito arkistotiloissa ja tietojärjestelmissä arkistoiduista asiakirjoista olisi uusi, mutta käytännössä jatkaisi nykyisen arkistonmuodostussuunnitelman/tiedonohjaussuunnitelman kuvauskäytäntöä osana tiedonhallintamallia. Suunnitelmassa tulisi ehdotuksen mukaan kuvata asiakirjojen säilyttäminen säilytysaikana ja arkistointivaiheessa. Säilytysajan ja arkistointi-vaiheen pituuden erottelu on uusi ja edellyttää merkittävää ajatustavan muutosta sekä muutoksia tietojärjestelmiin.

Ehdotetun lain 9 §:n mukainen arkistotoimen vastuuhenkilön osalta voisi olla vaikuttavuuden kannalta syytä täsmentää rooliin kuuluvia tehtäviä, vastuita ja valtuuksia. Vertailun vuoksi tietosuojasetuksessa määritellyn tietosuojavastaavan rooli on määritelty hyvinkin tarkkaan.

## 8 Muut huomiot

Nykylainsäädännössä ei ole sääntelyä toimijoiden organisaatiomuutoksien ja niiden yhteydessä tapahtuvien aineistojen vastuiden siirtymisen osalta. Tätä puutetta ei korjaa myöskään ehdotettu arkistolaki. Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, että se toimija, jolle aineisto on sattunut päätymään vastaa arkistoinnin suunnittelusta. Tilanne on varsin ongelmallinen sähköisessä muodossa olevien aineistojen osalta. Esimerkiksi historiantutkijoilla on varsin suuri työ yrittää selvittää, minkä toimijan hallussa tietyn arkistonmuodostajan aineistot ovat.

Ohtonen Kalle  
Ruokavirasto