

Lausunto

16.05.2022

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

1 Asian tausta ja valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (viite: VN/23654/2021). Tiedonhallintalain voimaantulon myötä 1.1.2020 toivottiin samalla myös arkistolain uudistusta. Arkistoyhdistys on tyytyväinen siihen, että lakiluonnos on vihdoin lausuntokierroksella. Asian valmistelun kestäessä on arkistoalan toimijoiden keskuudessa jouduttu jossain määrin soveltamaan kahta osin ristiriitaista lakia. Toistaiseksi voimassa oleva arkistolaki ja tiedonhallintalaki ovat jättäneet muutamaksi vuodeksi tiedon elinkaarenhallintaan harmaan vyöhykkeen.

Voimassa oleva arkistolaki on syntynyt ensisijaisesti analogisten aineistojen hallintaan liittyvään toimintaympäristöön. On positiivista, että lakiesityksen esivalmistelutyössä on pyritty laaja-alaisesti tunnistamaan erilaisia tulevaisuuden skenaarioita digitaalisen toimintaympäristön ja siihen liittyvän muutoksen näkökulmasta. Arkistoyhdistys haluaa kiittää lakiehdotuksen valmistelijoita siitä, että lain valmistelussa on kuultu useita toimijoita sekä annettu laajalti mahdollisuus vaikuttaa.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Julkisuuslain ja arkistolakiluonnoksen kesken syntyy ristiriitaa arkistoon kuulumisen osalta, koska määrittelyt tältä osin ovat erilaiset. Tiedonhallintalaissa oleva arkistoitu-termi ei vastaa voimassa olevan vuoden 1994 arkistolain arkisto tai arkistoitu -käsitteitä eikä myöskään julkisuuslain käsitteistöä. Tämä on aiheuttanut hämmennystä. Vanhassa merkityksessä arkistoitu-käsitteellä on tarkoitettu asiakirjaa, joka on liitetty viranomaisen arkistoon, kun se on viranomaiseen saapunut/laadittu

Koska julkisuuslain soveltamisala on eräissä tapauksissa sidonnainen arkistolainsäädännön soveltamiseen (Julkl 5 § 4 mom), on tärkeää varmistaa, ettei julkisuusperiaatteen toteutumista rajoiteta näiltä osin uuden arkistolain astuessa voimaan. Laki arkistolain muuttamisesta toisi jossain määrin päällekkäisyyttä voimassa olevan lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta kanssa. Käsitteet tulisi ainakin yhtenäistää. Lisäksi olisi määriteltävä selkeästi, milloin tietoaineistojen hallinnassa sovelletaan tiedonhallintalakia, milloin arkistolakia.

Jossain yhteydessä olisi myös hyvä ohjeistaa arkistotoimijoita/tiedonhallintayksiköitä siitä, miten analogisten asiakirjojen kanssa toimitaan, sillä niitä on kuitenkin kertynyt tiedonhallintalain säännösten voimaantuloon asti (lakia ei noudateta taannehtivasti).

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteet liittyvät lainsäädännön päivystarpeisiin tiedonhallinnan, tietosuojan, asiakirjajulkisuuden sekä perustuslain näkökulmista. Erityisesti on kaivattu tavoitteissa mainittua terminologioiden selkeyttämistä. Tiedon kokonaisvaltaisella elinkaariajattelulla saavutetaan resurssisäästöjä sekä ennen kaikkea tuetaan arkistoinnin perimmäistä tarkoitusta eli asiakirjallisen kulttuuriperinnön turvallista säilyttämistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakiluonnoksessa on mainittu Kansallisarkiston keskitetyn sähköisen arkistointipalvelun laajentaminen myös kuntien käytettäväksi. Arkistoyhdistyksen mielestä tämä todennäköisesti säästää julkishallinnon voimavaroja ja on erittäin kannatettava ajatus.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Käsite "ensisijainen tarkoitus" (s.79, yksityiskohtaiset perustelut) on epäselvä. Tarkoitetaanko sillä tiedonhallintalain 21 § 1. momentin "alkuperäistä käyttötarkoitusta"? Olisi tärkeää käyttää lainsäädännössä yhtenäistä käsitteistöä.

Arkistointisuunnitelma on kuvattu lain perusteluissa, mutta ei itse lakitekstissä. Arkistointisuunnitelma tulisi mainita myös itse lakitekstissä, jotta arkistotoimijat/tiedonhallintayksiköt kokisivat sen velvoittavaksi. Arkistotoimijoiden tiedonohjaussuunnitelmat tai arkistointisuunnitelmat ovat keskeisiä työkaluja myös Kansallisarkistolle, koska sen on tunnettava kattavasti arkistotoimijoiden tuottamat aineistot voidakseen tehdä yhteneviä ja systemaattisia seulontapäätöksiä.

Nykyisestä arkistolaista halutaan kumota analogisen aineiston hallintaa sääteleviä pykälä. Analogiset aineistot eivät kuitenkaan häviä nopeasti ja osa tulee aina säilymään, kuten esimerkiksi turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja sisältävät (TL I ja TL II) arkistoaineistot. Tiedonhallintalain 15 § 2. kohdassa mainitaan, että tiedonhallintayksikköjen on varmistettava, että tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta. Jos tiedonhallintalaki ei koske arkistoitavaa aineistoa, tulisi saman vaatimuksen olla myös arkistolaissa. Asianmukaisten arkistotilojen ylläpito on kallista ja niistä saatetaan helposti luopua, jollei veloitetta niiden ylläpitoon ole.

Sähköisen arkistoinnin palvelun metatietorakenne on suunniteltu pitkälti julkishallinnon tarpeisiin. Yksityinen asiakirja-aineisto ei välttämättä täytä vaadittavia kriteereitä, ja lisäksi niiden metatiedot saattavat olla hyvinkin puutteellisia. Olisi hyvä ottaa huomioon, että tällaista aineistoa voidaan joutua ottamaan vastaan myös muussa kuin digitaalisessa muodossa.

7 Lakiehdotukset

Laki arkistolain muuttamisesta 1 §

Miten arkistotoimija määritelmänä eroaa tiedonhallintayksiköstä? Arkistotoimijan ja tiedonhallintayksikön määritelmien ero tulisi tuoda esiin selkeämmin, jos niillä ei tarkoiteta täsmälleen samaa ryhmää. Mikäli niillä tarkoitetaan samaa ryhmää, on valittava termi, jota halutaan käyttää.

Laki arkistolain muuttamisesta 2 §

Arkiston määritelmä puuttuu lakiehdotuksesta. Käsite on olennainen, etenkin siksi, koska nykyisin voimassa olevan arkistolain määritelmässä (6 §) se liittyy kiinteästi arkistonmuodostajaan. Jos arkistonmuodostajasta luovutaan käsitteenä, muuttuu myös arkiston käsite. Arkisto-käsitettä on käytetty arkistolainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä myös julkisuuslain 5 pykälässä, jonka sisällöllinen merkitys muuttuisi arkistolain uudistuksen myötä.

Arkistolakiesityksessä arkistotoimen käsitteen määrittämisestä on jätetty pois tietopalvelu. Nykyisin voimassa oleva arkistolaki kuvaa arkistotoimen tehtävää 7 § ensimmäisessä momentissa. Siinä arkistotoimen tehtäväksi kuvataan varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta sekä määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Lisäksi saman pykälän toisessa momentissa kuvataan, että arkistotoimi tukee arkistonmuodostajien tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoa julkisista asiakirjoista. Arkistolakiesityksessä arkistotoimen tehtävät kuvataan melko abstraktisti viittaamalla vain niiden saatavuuteen (Laki arkistolain muuttamisesta 1 a § ja 7 §). Esityksessä laiksi Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta on kuitenkin mainittu Kansallisarkiston tehtäväksi edistää arkistoitavien ja arkistoitujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta (Esitys laiksi Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta 2 §, 1 mom. 3 k). Onko tarkoitus, että jatkossa vain Kansallisarkisto huolehtii arkistoidun aineiston tietopalvelusta? Tästä herää myös vaikutelma, että muita arkistoja ei tulevaisuudessa enää olisi. Kuitenkin esimerkiksi kuntien ja virastojen arkistoja tarvitaan edelleen. Näiden arkistojen tehtävä lienee jatkossakin tukea myös tiedonhallintayksiköiden/ arkistotoimijoiden toimintaa. Lisäksi arkistoilla on yhteiskunnallinen tehtävä. Tietopalvelu osana arkistotoimea takaa myös perustuslaillisten oikeuksien, kuten tutkimuksen vapauden (Perustuslaki 16 §) toteutumisen. Tietopalvelu on keskeinen osa arkistojen (muidenkin kuin Kansallisarkiston) toimintaa ja siksi se olisi hyvä sisällyttää myös tulevassa arkistolaisessa arkistotoimen käsitteeseen.

Laki arkistolain muuttamisesta 2 § a

Miten varmistetaan se, että arkistotoimijat ymmärtävät säilyttämisen ja arkistoinnin eroavaisuudet, mikäli säilyttämistä ensisijaisen (alkuperäisen?) käyttötarkoituksen aikaan ei riittävästi laissa avata?

Laki arkistolain muuttamisesta 6 §

Olisiko ensimmäisen momentin parempi ilmaus "arkistoitavaan tietovarantoon kuuluvat asiakirjat"? Asiakirjat eivät varsinaisesti kuulu arkistotoimeen vaan arkistotoimi kuvaa toimintaa (ks. 2 § a).

Onko arkistonmuodostajan käsite jäänyt tähän pykälään epähuomiossa? Jos arkistonmuodostaja - käsitteestä on tarkoitus nyt luopua, sitä ei kannata enää käyttää tässä yhteydessä.

Laki arkistolain muuttamisesta 7 §

On hyvä, että lakiehdotukseen on edelleen kirjattuna, että arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa. Arkistoyhdistyksen mielestä olisi kuitenkin hyvä esimerkiksi muussa yhteydessä ohjeistaa tarkasti, millä tavalla arkistotoimen vaatimukset ohjaavat tiedonhallintaa, jota jo ohjaa tiedonhallintalaki. Miten siis sovelletaan arkistolakia, kun on kyse asiakirjan säilytysajasta?

Laki arkistolain muuttamisesta 8 §

Arkistoyhdistyksen mielestä on hyvä, että mahdollisuus hakea muutosta Kansallisarkiston seulontapäätöksestä olisi mainittu myös arkistolaissa. Tämä soveltuu nykyiseen oikeudelliseen ajatteluun entistä mallia paremmin. Arkistolain 8 pykälässä säädettiin aiemmin arkistonmuodostajan velvollisuudesta ylläpitää arkistonmuodostussuunnitelmaa, joka sisältää asiakirjojen säilytysajat ja -tavat. Uudessa lakiesityksessä on perusteluissa kuvattu, että arkistoinnin hoitamista koskevalle suunnitelmalle ei haluta antaa erillistä nimeä, vaan että se olisi sisältönsä puolesta arkistointi- tai arkistosuunnitelma. Lain soveltamisen kannalta olisi kuitenkin parempi, että toimijat velvoitettaisiin kuvaamaan 8 pykälässä esitetyt tiedot nimenomaan suunnitelman muotoon.

Laki arkistolain muuttamisesta 9 §

Tämä uudistus on hyvä ja merkitsee edistystä nykytilanteeseen. On hyvä velvoittaa arkistotoimijat nimeämään arkistoinnin vastuuhenkilöt ja edelleen on hyvä, että vastuuhenkilöiltä edellytetään riittävää asiantuntemusta ja alan koulutusta.

Laki arkistolain muuttamisesta, 4.luku

Luvun otsikko on harhaanjohtava. Voidaanko arkistolaissa säätää asiakirjojen laatimisesta ja säilyttämisestä (lakiesityksen 4. luvun otsikko), jos niistä säädetään jo tiedonhallintalaissa? Jos arkistolain on tarkoitus säädellä vain asiakirja-aineistojen arkistointia, tulisi otsikoinnin olla johdonmukainen. Luvun pykälissä säädetään vain arkistoinnista. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.66) korostetaan, että "säännös kohdistuisi nimenomaisesti arkistointiin".

Laki arkistolain muuttamisesta 14 §

Pykälästä ei käy selvästi ilmi, ottaako Kansallisarkisto vastuun arkistoitavan tietoaineiston lisäksi myös esimerkiksi pitkän määräajan säilytettävästä aineistosta. Pykälässä tulisi kuvata nykyistä selvemmin, mitä arkistoitavalla tietoaineistolla tarkoitetaan.

Olisi hyvä myös täsmentää enemmän arkistotoimijan velvollisuuksia. Myös arkistotoimijoilla on arkistoja, joita kaikkia ei välttämättä luovuteta Kansallisarkistolle. Tämä olisi hyvä tuoda esiin myös lakitekstissä.

14 § a

On epäselvää, kuka arvioi digitoitavien asiakirjojen analogisen ilmentymän arvon ja missä vaiheessa tämä tapahtuu. Arkistoyhdistyksen mielestä tämä olisi hyvä kuvata selkeämmin.

Laki arkistolain muuttamisesta Luku 5

Yksityiset ja muut arkistoitava asiakirjat

On hyvä, että käsite yksityiset arkistot on muutettu laajemmin sovellettavaan muotoon.

16.5.2022

Arkistoyhdistyksen puolesta,

Arkistoyhdistyksen hallitus

Mieto Johanna
Arkistoyhdistys - Arkivföreningen ry