

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

Lainvalmistelu on edennyt verrattain ripeästi ja kokonaisuuden laajuus huomioon ottaen melko suppealla kuulemisella. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalta lainsäädäntötyössä on kuultu vain ohjauksesta vastaavaa ministeriötä, mutta sairaanhoitopiirit ja perusterveydenhuollon toimijat on jätetty ulkopuolelle. Vastaavasti kuntasektoria on edustanut Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki, mutta muita suuriakaan kaupunkeja tai kuntia lainsäädäntötyössä ei ole suoraan kuultu. Kuulemisen suppeus voi vaikuttaa lainvalmistelussa siihen, että ns. arkistotyötä käytännössä hoitavan kentän ääntä, eri toimialueittain, ei ole voitu ottaa riittäväällä tavalla huomioon.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Arkistolainsäädännön uudistaminen on tervetullutta, koska nykylait ovat suurelta osin vanhentuneita ja nykyinen arkistolaki ei ota yhteiskunnassa tapahtunutta digitalisaatiota huomioon. Erityisesti arkistolain yhteensovittaminen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säädösten kanssa on tarpeellista, jotta lait eivät sisällä keskenään ristiriitaisuutta tai tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi käytetystä terminologiasta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Uuden arkistolain mukainen ajattelumalli, jossa tosiasiallisen arkistoinnin lasketaan alkavan vasta siitä, kun asiakirjojen säilytysaika on päätynyt, tuntuu vieraalta ja vaatii jonkin verran sulattelua. Usein julkishallinnon organisaatioissa asiakirjat siirretään organisaation arkistotiloihin päivittäin, viikoittain, kuukausittain, vuosittain tai kun aineistot ovat olleet aktiivikäytössä esimerkiksi viiden tai kymmenen vuoden ajan. Aineistojen siirtäminen arkistotiloihin koetaan henkilökunnan keskuudessa yleisesti arkistointina, josta alkaa joko aineiston pysyvä säilytys tai passiivisäilytys ennen säilytysajan päättymistä ja aineiston hävittämistä. Arkistotiloihin siirrettyjä alkuperäisiä asiakirjoja säilytetään pieteetillä ja jos niihin täytyy palata, niin tällöin tiedontarvitsijalle luovutetaan useimmiten alkuperäisen asiakirjan käyttökopio.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden paperiarkistot (arviolta noin 410 hyllykilometriä) ovat laajuudeltaan mittavia ja näihin aineistoihin kohdistuu huomattavan pitkiä säilytysaikoja, vaikka vain pieni osa on pysyvästi säilytettävää aineistoa. Terveydenhuollossa 1970-luvun alusta lähtien kertyneitä jatkuvakäyttöisiä potilasasiakirjakansioita säilytetään esimerkiksi 12 vuoden ajan potilaan kuolemasta tai 120 vuotta syntymästä. Paperiasiakirjat sijaitsevat fyysisesti arkistotilassa ja vaikka ison osan käyttö voi olla potilaan jatkohoidon kannalta hyvin vähäistä, niin mahdollisuus tietoihin palaamiseen ja sitä kautta aktiivikäyttöön on kuitenkin olemassa. Säilytysajan päätyttyä aineistot hävitetään lukuun ottamatta pysyvässä säilyttämisessä otantoja, jotka uuden arkistolain ajattelutavan mukaisesti olisivat vain arkistoon kuuluvaa tosiasiallisesti arkistoitavaa aineistoa. Arkistonhoitoon ja elinkaaritapa-ajatteluun perinteisesti kuuluvat osa-alueet, kuten ennakkollinen arvonmääritys säilytysaikoja muodostettaessa, tietopalvelu, seulonta ja hävitys ikään kuin rajautuvat pelkästään säilyttämistehtäviksi ja varsinainen arkistointi on vain murto-osa asiakirjojen elinkaarenhallinnasta. Hyvinvointialueuudistuksessa suuri osa kuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon arkistoissa sijaitsevasta aineistoista on siirtymässä hyvinvointialueiden vastuulle; lukuun ottamatta uuden arkistolain hengessä jo arkistoituja aineistoja, jotka tarkoittanevat vain alkuperäisen käyttötarkoituksen näkökulmasta säilytysajan päättäneitä aineistoja (kuolleiden asiakkaiden/potilaiden asiakirjoja) sekä pysyvän säilytyksen otantoja.

Arkistotoimijoiden velvoite hakea arkistoitaville asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöstä vaikuttaa kohtuullisen työllistävältä toimenpiteeltä niin hakijoita kuin päätöksentekijää ajatellen. Kansallisarkiston mahdollisuus tehdä yleisluontoisia kaikkia arkistotoimijoita koskevia päätöksiä, eri toimialueet huomioiden, kannattaisi selvittää, ettei päätöksen hakuprosessista synny tarpeettoman raskasta.

On hyvä, että uudessa arkistolaissa arkistoinnin vastuuhenkilön soveltuvuutta tehtävään korostetaan riittävän asiantuntemuksen ja tehtävään soveltuvan koulutuksen kautta. Lain tasolla toteutettu tarkempi määrittely riittävän asiantuntemuksen ja soveltuvan koulutuksen tasosta helpottaisi organisaatioita huolehtimaan vastuuhenkilön tarvittavasta osaamistasosta. Viimekätisen vastuun arkistoinnista toivoisi kuitenkin edelleen olevan toimielintasolla eikä yksittäisen viran/toimihaltijan yksin kannettavana.

Uuden arkistolain suhde aiempiin säilytysaikamääräyksiin ja seulontapäätöksiin tulisi tuoda laissa selkeästi esille siten, että aiemmin annetut seulontapäätökset ja määräykset ovat edelleen voimassa, jotta arkistotoimijat eivät lähdet hakemaan arkistoitaville asiakirjoilleen Kansallisarkiston päätöstä sellaisten aineistojen osalta, jotka ovat jo ennestään olleet Kansallisarkiston säilytysaikamääräyksen tai seulontapäätöksen piirissä.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Arkistonmuodostaja käsitteestä piti tässä uudistuvassa laissa luopua, mutta se on jäänyt arkistolakiin edelleen kummittelemaan (6 §). Käytännössä olisi helppoa ja ymmärrettävää, mikäli arkistotoimija käsite ja tiedonhallintayksikkö käsite voitaisiin lain tasolla merkitä tarkoittavan samaa viranomaisista tai useita viranomaisia, jos tiedonhallintayksikköön kuuluu eri viranomaisia. Näin arkistotoimijan ja tiedonhallintayksikön samaa tarkoittavuus ei jäisi kysymyksen asteelle. Vastaavasti organisaatioiden hallussa olevien jo lakkautuneiden arkistonmuodostajien aineistoista voitaisiin puhua jatkossa arkistotoimijoina ja tiedonhallintayksiköinä, joiden aineistot ovat nykyisin toiminnanjatkajan hallussa.

Arkistonmuodostussuunnitelman laatimis- ja ylläpitovelvoitteesta luopumista voidaan pitää hieman arveluttavana (8 §). Arkistosuunnittelun yhdistäminen osaksi tiedonhallintamallin laadintaa on järjestelmämielessä haasteellista, koska tiedonhallintamallin kuvaamisen työvälineet soveltuvat paremminkin tietovarantojen, tietoaineistojen, tietojärjestelmien ja kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseen kuin arkistokokonaisuuksiin sisältyvien asiakirjojen säilytysaikojen ja muiden säilyttämiseen liittyvien tietojen määrittämiseen. Julkisorganisaatioiden nykyisissä arkistonmuodostus- ja tiedonohjaussuunnitelmissa on laajalti organisaation paperimuodossa olevien asiakirjojen sekä asianhallintajärjestelmässä käsiteltävien viranomaisen asiakirjojen määrittely toteutettu. Näiden yhdistäminen tiedonhallintamalliin esimerkiksi viittauksella on toki suositeltavaa, jolloin tietojen sisältyminen tiedonhallintamallin osaksi saadaan loogisella tasolla kuitattua. Vastaavaa ajattelutapaa voidaan soveltaa myös esimerkiksi tietosuojaselosteissa, joissa määritellään henkilötietojen käyttötarkoituksen ohella myös tietojen säilyttämisestä. Näiden säilytysaikatietojen monistaminen ja tuplakirjaaminen arkistonmuodostussuunnitelmana pidettyyn asiakirjaan ei ole mielekästä, vaan olennaista on, että tiedot löytyvät tarvittaessa ja henkilötietojen säilyttämisen sekä hävittämisen kanssa toimitaan ennalta suunnitellun mukaisesti.

Enemmän paperisen arkistoaineiston hallintaan keskittyntä arkistonmuodostussuunnitelmaa ei kuitenkaan saisi unohtaa, koska se on itsessään jo pysyvästi säilytettäväksi määritelty asiakirja ja paperiarkistojen valtava koko puoltaa kyseisten suunnitelmien ajan tasalla pitoa myös jatkossa. Esimerkiksi hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa kunnista siirtyy hyllykilometreittäin paperia toiminnanjatkajan vastuulle; jos aineistoa ei oteta haltuun arkistonmuodostussuunnitelmissa, arkistoluetteloilla tai vastaavilla, niin hyvinvointialue ei ole edes tietoinen siitä tietopääomasta, joka

sen kontolle yhdessä yössä kaatuu. Arkistonmuodostussuunnitelman ylläpidosta luopuminen helpottaisi organisaation arkistoinnin vastuuhenkilön työtaakkaa ja vastuuta kieltämättä merkittävästi, mutta tiedonhallintayksikön/arkistotoimijan koko toiminnan kannalta tämä voi olla vaarallista. Jos uudesta arkistointisuunnitelma-käsitteestä saisi ylätasoon loogisen käsitteen, joka käytännössä kattaisi aiemmin arkistonmuodostussuunnitelmissa, tiedonohjaussuunnitelmissa, tietosuojaselosteissa ja muissa mahdollisissa asiakirjoissa olevien säilytysaikojen keskitetyn dokumentoinnin, niin arkistonmuodostussuunnitelman käsitteen katoamisella ei olisi suurta merkitystä.

11 §:ään kaavailtua Kansallisarkiston määräysvallan kaventamista ei kannattaisi tehdä, koska julkishallinnon organisaatiot kaipaavat edelleen SÄHKE2-normin kaltaista määräystä omien tietojärjestelmiensä tueksi, jotta he voivat turvata asiakirjojen elinkaarenhallinnan omalta osaltaan ennen tietojen hävittämistä tai lopullista arkistointia. Jos esimerkiksi asianhallintajärjestelmiä ja sähköisiä arkistojärjestelmiä laativilta toimittajilta vedetään SÄHKE2-normin kaltainen velvoittavuus pois alta, niin tämä luo riskin sille, että jatkossa tietojärjestelmätoteutukset ovat aikaisempaa kevyempiä eikä niissä huomioida riittävällä tarkkuudella tietojen säilyttämisen kannalta keskeisiä metatietoja. Vastaavasti tietojen arkistointivaiheessa tietojen jälkikäteinen metatiedottaminen tietoja rikastamalla voi muodostua paljon kalliimmaksi versus tilanne, jossa asianmukaiset metatiedot olisi otettu huomioon jo lähdejärjestelmän puolella ennen varsinaista arkistointia.

12 §:n kumoamista ei voi pitää kannatettavana, koska paperisten asiakirjojen säilyttämiseen sopivien arkistotilojen määräämistä tarvitaan edelleen, jotta asiakirjojen kestävyys ja turvaaminen saadaan jatkossakin toteutettua. Hyvinvointialueuudistuksessa on käynyt ilmi, että kuntien arkistotilat voivat olla paikoitellen riittämättömiä, mikä vaatii todennäköisesti myös uusien ja laajojen arkistotilojen rakentamista. Massadigitoinnilla on mahdollista pureutua on-gelmallisten aineistojen (esim. sädesienestä tai kosteusvaurioista johtuvat haitat) jatkosäilyttämiseen puhtaassa digitaalisessa muodossa, mutta suurten sote-arkistokokonaisuuksien massadigitointi ei ole kustannustehokasta ottaen huomioon asiakirjojen suhteellisen vähäisen käytön. Säilytysajat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoissa usein vuosikymmeniä, mutta ei suurelta osin pysyvästi säilytettäviä ja siten uuden arkistolain hengen mukaan edes arkistoitavia. Silti vuosikymmenien ajan kestävä säilytys vaatii asianmukaiset arkistotilat, jotta tietojen säilyminen eheänä ja alkuperäisenä on turvattu myös jatkossa.

7 Lakiehdotukset

2 a §:n mukaan Kansallisarkisto ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita. Tämä on pitkässä juoksussa kaivattu tavoitetila, jotta sähköisestä arkistoinnista saadaan nykyistä keskitetympää ja sitä kautta toivottavasti myös kustannustehokkaampaa. Tällä hetkellä monet julkisorganisaatiot kipuilevat omien sähköisten arkistojärjestelmiensä kanssa ja esimerkiksi potilastietoja joudutaan säilyttämään paikallisissa arkistoratkaisuissa käytettävyyden

takia ja niiden siirto kansalliseen Potilastiedon arkistoon tapahtuu vasta joskus tulevaisuudessa, kun siihen on sekä taloudellisia että työvoimaan pohjautuvia resursseja olemassa. Enemmän keskitettyjen ratkaisujenkin osalta julkishallinnon kenttä on hajanainen, koska tietojärjestelmätoimijoita sähköisen arkistoinnin alalla on useita.

Ranta Elina
Pirkanmaan sairaanhoitopiiri - Arkistopäällikkö Jukka Nyysönen,
Pirkanmaan sairaanhoitopiiri