

Opetus- ja kulttuuriministeriö
VN/23654/2021

Vantaan kaupungin lausunto opetus- ja kulttuuriministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

1 Asian tausta ja valmistelu

Voimassa oleva arkistolaki (831/1994) on tehty aikana, jolloin tieto oli suurilta osin vielä fyysisessä esitysmuodossa eikä sen vieminen sähköiseen muotoon ollut tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Julkisilla ja yksityisillä arkistoilla on merkittävä asema suomalaisen kulttuurin säilymisen ja tutkimisen kannalta. Digitalisaation kasvuvauhti on ollut viime vuosikymmenten aikana erityisen suurta, mutta tästä huolimatta useat julkiset arkistot ovat edelleen suljettuna arkistosaleihin. Tähän ongelmaan on törmätty erityisesti Covid-19 pandemian aikana, jolloin fyysisiin arkistoihin pääsy on ollut estettynä. Arkistolainsäädäntöä on pyritty uudistamaan useaan otteeseen viimeisen kymmenen vuoden aikana, mutta yritykset eivät ole tuottaneet tulosta. Arkistolainsäädännön uudistamisen sijasta käynnistyi selvitys tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeesta, jonka seurauksena säädettiin laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019). Tiedonhallintalain säätäminen lisäsi painetta uudistaa arkistolaki, koska se aiheutti lainsäädäntöön päällekkäisyyksiä sekä ristiriitoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö on elokuussa 2021 aloittanut valmistelevaan ehdotusta arkistolain ja lain Kansallisarkistosta muuttamiseksi. Pitkästä valmistelusta huolimatta lyhyessä ajassa kirjoitettu luonnos herättää epäilyksiä siitä, onko valmistelu tehty huolellisesti sekä riittävästi huomioiden eri toimijoiden erityispiirteet.

Vantaan kaupunki haluaa myös nostaa esille sen asian, että lakiehdotus on kirjoitettu muutoksena vanhaan lakiin eikä kokonaisuudistuksena. Kokonaisuudistusta puoltaa erityisesti se, että vanhan lainsäädännön aikana arkistointi on erityisesti teknisen kehityksen vuoksi muuttunut siitä, kun edeltävä laki on tullut voimaan. Kokonaisuudistuksessa tulisi erityisesti huomioida säilytysajan ja arkistoinnin elinkaari. Luonnoksessa arkistolaki on edelleen päällekkäinen tiedonhallintalain kanssa. Lakiesitys ei näin poista ongelmaa, joka on ollut yksi sen päätavoitteista.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

Voimassa oleva arkistolaki (831/1994) on ajalta ennen tietosuojan ja tietoturvan sekä yleisesti nykyisen tiedon määrän hallintaa, olemassaoloa ja tarvetta. Se on kirjoitettu niin, että tieto olisi ensisijaisesti fyysisessä esitysmuodossa, joka ei vastaa sitä todellisuutta, jossa tämänhetkistä

arkistointia Vantaan kaupungilla toteutetaan. Arkistolaki on päällekkäinen tiedonhallintalain kanssa, mikä hankaloittaa laintulkintaa sekä aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita sekä kysymyksiä eri tahojen toimivallasta. Asiakirjojen käsittelyssä ei ole riittäviä määräyksiä arkistotoimijan vastuusta ja velvollisuuksista, jotka tietosuoja-asetus, julkisuuslaki ja tiedonhallintalaki ovat asettaneet. Se ei näin toteuta nykyisiä julkisille hallinnolle asetettuja vaatimuksia tiedonhallinnasta ja -käsittelystä.

Arkistolaki on lain valmisteluasiakirjoissa systematisoitu yleisen tietosuoja-asetuksen erityislaiksi. Voimassa oleva arkistolainsäädäntö ei kuitenkaan vastaa tätä. Arkistolain säädökset tulisi päivittää vastaamaan sitä mitä tietosuoja-asetuksessa vaaditaan tietosuojan ja tietoturvan osalta. Tärkeä myös todeta ne poikkeukset, jotka laki tekee tietosuoja-asetuksesta. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi määrittelemällä tietosuoja ehdotuksen 2 a §:ssä.

Arkistolainsäädännön ympärille on muodostunut erilaisia käytäntöjä, joiden avulla arkistotoimijat ovat suorittaneet tehtävänsä. Näiden käytäntöjen pysyvyyden kannalta on merkittävää, onko eri kuntien käytäntöjä selvitetty valmisteluvaiheessa riittävästi. Lisäksi ehdotukseen on otettava siirtymäsäännökset, joiden aikana kuntatoimijoiden tulee täytäntöön panna laissa niille asetetut velvollisuudet.

3 Tavoitteet

Vantaan kaupunki kannattaa luonnoksessa esitettyjä tavoitteita. Erityisen merkittävänä pidetään tavoitetta yhdenmukaistaa ja selkeyttää lainsäädäntöä. Lain tavoitteet on ilmoitettu selkeästi lakiluonnoksessa. Kohdassa 6 on tarkemmin eritelty se, kuinka lain tavoitteet eivät toteudu lakiluonnoksessa.

Koska fyysisien arkistojen tarve vähenee jatkuvasti, olisi tällä lailla mahdollista ohjata kuntia kohden yhteisiä sähköisiä arkistoja. Laki tällaisenaan on sellainen, että jokainen arkistonmuodostaja on itsenäinen arkistotoimija eikä mahdollisuutta jakaa tätä vastuuta esimerkiksi kuntien kesken ole huomioitu. Lailla olisi mahdollista ohjata tulevaisuuden arkistointia niin, että kunnat voisivat sopimuksella tai vastaavalla sitoumuksella yhdessä pitää arkistoa yllä.

Lain tarkoitus on turvata kulttuuriperinnön turvallinen säilyttäminen sekä arkistoitujen asiakirjojen saatavuuden edistäminen. Tämän tarkoituksen turvaamiseksi lainsäädännön täytyy ohjata selkeämmin arkistointia suhteessa säilyttämiseen.

Kohdassa 6 on esitetty muutoksia, joiden avulla lakimuutos ottaisi huomioon paremmin arkistoinnin käytännössä. Ehdotusten suuren määrän vuoksi on kuitenkin suositeltavampaa, että lain kokonaisuudistus otettaisiin vahvasti harkintaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakiuudistuksen taloudellisissa vaikutuksissa kuntien taloudellista taakkaa on käsitelty omana osionaan. Kuntien velvollisuutta pitää yllä arkistoa ei lainsäädöllä ole tarkoitus muuttaa, eli kunnille ei lakiehdotuksen mukaan tule uusia taloudellisia velvoitteita. Kuntien oikeutta siirtää jo olemassa olevaa arkistoaan Kansallisarkistolle olisi kuitenkin harkittava, koska keskitetty arkisto laki ehdotuksen perusteella olisi kokonaiskustannuksiltaan tehokkaampi ratkaisu. Olisi myös pohdittava kuntien välisen yhteistyön hyötyjä sähköiselle arkistoinnille. Ennen lakiuudistusta olisi selvitettävä tarkemmin kunnille aiheutuvia kustannuksia.

Kansallisarkiston tulisi ottaa omassa päätöksenteossään huomioon kunnille aiheutuvat kustannukset ja pyrkiä tekemään taloudellisesti tehokkaita päätöksiä. Kunnilla tulisi myös olla mahdollisuus saada korvausta sellaisista kustannuksista, jotka sille koituu Kansallisarkiston päätöksistä.

Arkistojen siirtäminen hyvinvointialueille sitoo huomattavan määrän työntekijöitä, jonka seurauksena tässä laissa esitettyjen uudistuksien aiheuttamat toimet kunnissa viivästyvät.

Ehdotuksessa on otettu huomioon tietokantojen suunnittelu, jossa 7 § 3 mom. mukaan täytyy ottaa lain vaatimukset huomioon. Lainsäädäntö ei kuitenkaan huomioi, että suurin osa kuntien tietokantojen ja -järjestelmien suunnittelusta on ulkoistettu. Lainsäädäntö ei velvoita kuin arkistotoimijaa, tämä on ongelmallista, kun hankitaan tietojärjestelmiä ulkopuoliselta, joka ei ole velvoitettu noudattamaan arkistolakia. Hankinnan merkitystä lainsäädännön toteutumiseksi tulee arvioida uudelleen.

Ehdotukseen on tuotu uutena käsitteenä asiakirjan arkistometatiedot, jota ohjattiin aiemmin SÄHKE2-ohjeistuksella. Luonnoksessa on maininta, ettei se tule enää tulevaisuudessa ohjamaan tiedonohjausta, mutta on todettu myös, että se tulee käytännössä ottaa arkistointitoimessa huomioon. Arkistotoimella tuottaa huomattavia haasteita toteuttaa siltä vaadittuja toimia, jos jo luonnosvaiheessa annetaan ristiriitaisia lausuntoja tässä tapauksessa metatietojen keräämisestä. Lisäksi tiedonhallintalautakunnan toimivalta tämän lain osalta jää epäselväksi. Tiedonhallintalautakunta ohjaa tiedonhallintamallien toteuttamista kunnissa. Tiedonhallintamalli sisältää osia arkistonmuodostamissuunnitelmasta, joka tässä luonnoksessa on jäänyt sanana pois, mutta teksti kuitenkin ohjaa siihen, että kunnalla on oltava arkistosuunnitelma. Arkiston hoitamisen valvonnasta vastaa Kansallisarkisto ja tiedonhallintamallista tiedonhallintalautakunta. Toimet ovat kuitenkin osittain päällekkäiset eli lainsäädäntö voi aiheuttaa toimivaltojen osalta sellaisia ristiriitoja, jotka vaikeuttavat kunnan tiedonsaantia omista velvollisuuksistaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja kansainvälinen vertailu

Vantaan kaupungilla ei ole lausuttavaa muista toteuttamisvaihtoehtoista tai kansainvälisestä vertailusta.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

1. luvun 1 § soveltamissäädöksestä Vantaan kaupungilla ei ole lausuttavaa. Hyvänä pidetään lain yleisten tavoitteiden kirjaamista lain ensimmäiseen lukuun.

1. luvun 2a § Lainsäädännön ongelmana on ollut sen vaikea selkoisuus muuhun siihen vaikuttavaan lainsäädäntöön nähden sekä terminologian epäyhteneväisyys. Tietosuojaan merkityksen korostuessa myös arkistoinnissa, Vantaa kaupunki katsoo, että myös tietosuoja olisi merkittävä määritellä, tai vähintään ottaa määräys, tietosuoja-asetuksen määräyksien soveltamisesta laissa. Arkistoinnin määritelmä on tehty haastavaksi ja se ei vastaa todellisuutta. Lakiehdotuksessa arkistointi on kaksi vaiheinen, jossa ensin asiakirja määritellään säilytettäväksi, jonka jälkeen se siirtyy arkistoitavaksi (ns. elinkaariajattelu).

3. luvusta Vantaan kaupungilla ei ole lausuttavaa 6 §.

3. luvun 7 § vaikuttaa Vantaa kaupungin näkökannalta ongelmalliselta. 7 § 1 mom. Määrätään tietosuojaan ja tietoturvan huomioon ottamisesta. Suomen lainsäädäntö asettaa tämän vaatimuksen jo valmiiksi kaikelle tiedolle, jota käsittelemme. Arkistointilakiin ei ole otettu tietoturvan tai tietosuojaan määritelmää. Arkistointilaki on osaltaan poikkeus tietosuojasta, minkä vuoksi se olisi tärkeä määritellä laissa ennen kuin arkistointitoimijoita velvoitetaan se ottamaan toimeensa huomioon.

3. luvun 7 § 3 mom. Tulisi selkeyttää niin, että suunnittelun sijasta tai sen lisäksi säädöksessä määrättäisiin arkistointilain huomioimisesta tietojärjestelmien hankinnassa. Vantaan kaupunki ei suunnittele omia tietojärjestelmiään, jonka vuoksi kyseinen lainkohta jättää aukon hankinnan kohdalle, koska arkistolaki koskee vain arkistotoimijaa. Arkistolain tulisi velvoittaa hankintayksikköä ottamaan tietojärjestelmien hankinnassa huomioon arkistointilaki. Tämänhetkinen laintila ei mahdollista sitä, että kunnat voisivat painottaa arkistolain asettamia vaatimuksia tietojärjestelmien hankinnoissa.

3. luvun 8 §:stä 1 mom. on yleisluonteisesti todettu, että arkistotoimen tehtäviä on hoidettava suunnitelmallisesti. 8 § 2 mom. on tarkennettu mitä on otettava huomioon suunnitelmallisuudessa. Arkistotoimen hoitaminen suunnitelmallisesti vaatii, että kunta tekee kirjallisen suunnitelman siitä, kuinka se arkistotoimeaan hoitaa. Arkistonmuodostamissuunnitelma on kuitenkin laista jätetty pois, onko kunnan kuitenkin tarkoitus tehdä esim. arkistosuunnitelma, jotta sen on mahdollista suorittaa suunnitelmallista arkistointitoimeaa? Tiedonhallintalain 5 § 2

mom. on määrätty tietoaineiston arkistoinnista, vaikka määräys on tämän lain kannalta erittäin merkittävä, ei ehdotuksessa ole viitattu kyseiseen säädökseen. Vantaan kaupunki ehdottaa vaihtoehtoisesti, että tiedonhallintalakiin otetaan viittaus arkistolain tarkentaviin määräyksiin.

3. luvun 8 § 3 mom. Oleva määräys on kannatettava. Epäselvää kuitenkin on, haetaanko arkistointipäätöstä myös muualla laissa arkistoitavaksi määrättyjen asiakirjojen osalta. Lainkohdan osalta muutosta Vantaan kaupunki vaatii Kansallisarkiston tehtävien selkeyttämisen osalta. Laissa tulisi olla sellainen mahdollisuus, että Kansallisarkisto antaisi kunnille yleispäätöksiä pysyvästi arkistoitavista asiakirjoista. Olisi resurssien hukkaamista, jos kunnat hakisivat tällaisia päätöksiä yksittäin. Kansallisarkisto voisi myös todeta joidenkin asiakirjatyyppejen itsessään olevan arkistoitavia, ja ylläpitää tällaista listausta, johon arkistotoimijoilla olisi pääsy. Näin välttyttäisiin siltä, että eri arkistotoimijat hakisivat yksittäisiä päätöksiä. Tällaisessa tapauksessa arkistotoimija voisi hakea päätöstä sille, voiko se tuhota sellaisia asiakirjoja, jotka Kansallisarkisto on määrännyt yleispäätöksellä säilytettäväksi.

3. luvun 9 §:n Vantaan kaupunki katsoo, että pykälässä ”arkistoinnin” -sana tulee korvata sanalla ”arkistotoimen”, jolloin se vastaa paremmin arkistotoimijan vastuuhenkilön tehtävää. Huomiona lisäksi se, että olisiko tässä tapauksessa kunnan hallintosäännössä oltava määräys arkistoinnin vastuuhenkilön nimeämisestä, ja antaako Kansallisarkisto tarkentavia määräyksiä riittävästä asiantuntemuksesta ja koulutuksesta vai jääkö harkinta kunnalle.

3. luvun 10 § 2 mom. Vantaa kaupunki edelleen alleviivaa Kansallisarkiston tehtävien selkeyttämistä. Onko kysymys valvontaviranomaisesta vai asiantuntijaviranomaisesta. Lainsäädännön perusteella kyse ei ole asiantuntijayksiköstä, mutta sen tehtävät ja toisaalta tiedonsaantioikeus antaa ymmärtää, että kyseessä olisi valvontaviranomainen.

4. luvun otsikko ei vastaa luonnoksessa esitettyä lain sisältöä. Lain käsitteiden määrittelyssä on erotettu asiakirjojen säilytys sekä asiakirjojen arkistointi toisistaan. Tämä otsikoinnin perusteella 4. luku koskee vain säilytys vaihetta, mutta ei arkistointivaihetta. Toisaalta, jos luku koskee asiakirjojen teknistä säilyttämistä, olisi sille hyvä antaa toinen termi, jotta vältetään tilanteelta, jossa termit voivat sekoittua.

4. luvun 11§ Vantaa kaupunki lausuu seuraavasti. Pykälä on pidettävä osittain merkittävämpänä yksittäisenä lainkohtana. Siinä on määritelty arkistoinnin periaatteet ja veloitettu arkistotoimijaa niitä noudattamaan. Kansallisarkiston oikeuteen antaa määräyksiä 11 § mukaisesti on lisättävä, että sen tulee huomioida kuntien teknillinen valmius tällaisten määräyksien antamisen yhteydessä.

4. luvun 14 § on vaikutuksia myös kunnan arkistointitoimeen. Kannatettavaa on sähköisen siirtämisen ottaminen ensisijaiseksi käytännöksi.

5. luvun säännöksistä, jotka koskevat yksityisiä ja muita arkistoitavia asiakirjoja Vantaan kaupunki siltä osin, kun se vaikuttaa kunnan osakeyhtiöiden asiakirjoihin, nostaa esille julkisuuslain 5 § 4 mom. vaatimuksen ja pitää tärkeänä, että se huomioidaan myös arkistolain muutoksessa.

6. luvussa tulisi olla siirtymäsäännökset. Lainsäädäntö aiheuttaa toimenpiteitä kunnissa, jonka vuoksi on tärkeä, että siirtämäsäädöksillä ohjataan lain toteutumisen valmistelua kunnissa. Lakiin tulee kirjata siirtymäsäännökset. Jos lakiehdotus hyväksytään, tulee laki voimaan 1.1.2023. Lakiehdotuksessa ei ole huomioitu riittävästi sitä, että kunnat tarvitsevat siirtymäaikaa, jotta niiden on mahdollista suoriutua lain asettamista velvoitteista. Ilman siirtymäsäännöksiä laki velvoittaisi kuntia 1.1.2023 alkaen ja voisi aiheuttaa tilanteen, jossa kunta ei voisi suoriutua sen lakisääteisistä velvoitteista.

Laki Kansallisarkistosta: Vantaan kaupunki katsoo, että muutokset, jotka tehdään lakiin Kansallisarkistosta, tulee arvioida se mitä yllä on sanottu. Kansallisarkiston tehtävä on tässä luonnoksessa edelleen kaksijakoinen ja sitä tulee selkeyttää.

7 Lakiehdotukset

Vantaan kaupungin lakiehdotuksia koskevat lausunnot on sisällytetty 6. Yksityiskohtaiset perustelut –kohtaan.

8 Muut huomiot