

Lausunto luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilaiksi ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnon alussa otetaan kantaa yleisesti ehdotettuun muutokseen, minkä jälkeen kommentoidaan lakiluonnosta luvuittain.

Yleisesti

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi vanhentunutta ja pitkään uudistamista kaivannutta arkistolakia tuodaan lähemmäksi nykypäivän toimintaympäristöä ja toiminnan tarpeita. Arkistointi liitetään yhdeksi tiedonhallinnan keskeisistä osa-alueista ja se huomioidaan myös selkeästi tiedonhallintayksiköiden tiedonhallintaa kuvaavassa tiedonhallintamallissa. Arkistolain ja tiedonhallintalain päällekkäistä ja osin ristiriitaista ohjausta on purettu ja käsitteitä selkeytetty. Edelleen tiedon elinkaaren ohjaus kuitenkin jakautuu kuitenkin kahteen lakiin: tiedonhallintalaki ohjaa elinkaaren alkupäätä ja arkistointilaki loppua. Kansallisarkiston toiminnan ohjaus ja vastuiden määrittely korostuu arkistointilaissa ja muiden toimijoiden ohjaus jää osin ohueksi. Lakiluonnos viittaa monin kohdin muihin lakeihin, joita pitää lukea tämän lakiesityksen rinnalla.

Suomessa aiemmin vallalla olleen arkistointitavan mukaan asiakirjat tulivat osaksi arkistoa niiden valmistuessa käyttötarkoitukseensa tai saapuessa viranomaiseen. Asiakirjoja jaettiin määräajan ja pysyvästi säilytettäviin eli arkistoitaviin. Tiedonhallintalaki muutti tätä periaatetta ja jakoi asiakirjojen elinkaaren kahtia: asiakirjojen säilyttämiseen niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen sekä arkistointiin. Tiedonhallintalaki ohjaa asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysvaihetta asiakirjan laatimisesta tai saapumisesta sen tuhoamiseen tai arkistointiin saakka. Arkistolaki taas vastaa arkistoinnin ohjauksesta. Sovellettavuuden kannalta näissä kahdessa laissa pitäisi molemmissa selittää auki säilytys- ja arkistointikäsitteet sekä mitä osuutta ohjataan milläkin lailla.

Hallituksen esityksessä kerrottiin, että myös tiedonhallintalain 21§ kumoamista on vaihtoehtona pohdittu eli purettaisiin jako säilyttämiseen ja arkistointiin. Tätä ei kuitenkaan pidetty hyvänä vaihtoehtona, koska uusi jaottelu on vasta omaksuttu ja sen muuttaminen aiheuttaisi sekaannusta. (s. 32–33) Hallituksen esityksessä huomioidaan sekaannuksen vaara säilyttämiskäsitteen käytössä: "Muualla lainsäädännössä pysyvän säilyttämisen käsitettä on käytetty useissa tarkoituksissa. Pysyvästä säilyttämisestä on säädetty useissa eri laeissa, jotka on laadittu ennen tiedonhallintalain voimaantuloa. Eri-tyislainsäädännön tulkinnassa on arvioitava, onko näissä säädöksissä asiakirja tarkoitettu arkistoitavaksi arkistoinnin näkökulmasta vai säilytettäväksi pysyvästi tiedonhallintalain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka käytetty termi, pysyvä säilyttäminen, olisikin sama." (s. 54) Käytännössä jaottelu on ollut vaikea omaksua ja sen toteuttaminen on kesken. Tiedonohjaukseen ja asianhallintaan käytettävissä tietojärjestelmissä jaottelun toteuttaminen on monin paikoin ratkaisematta. Vaikeasti toteutettavan säännöksen purkaminen olisi siis varmasti edelleen mahdollinen ja tervetullut korjausliike.

Jotta tieto säilyy eheänä ja todistusvoimaisena arkistoitavaksi, sitä on hallittava suunnitelmallisesti sen elinkaaren alusta asti. Elinkaariajattelu näkyy lausunnolla olevassa esityksessä, vaikkei sitä terminä käytetäkään. Tiedonhallinnan parissa työskentelevien olisi tärkeää saada vaivattomasti yhtenäinen kuva koko tiedon elinkaaren hallinnan vaatimuksista. Tämä olisi helpompaa, jos arkistolaki olisi kumottu kokonaisuudessaan ja tiedonhallintalakiin olisi otettu mukaan myös arkistointia koskevat toimenpiteet. Tiedonhallinnassa on osattava soveltaa myös muita lakeja kuten julkisuus- ja hallintolakia,

mutta elinkaaren hallinnan säätäminen samassa laissa helpottaisi käytännön työtä merkittävästi. Kulttuuriperinnön turvallista säilyttämistä ja asiakirjojen saatavuutta edistettäisiin parhaiten ohjaamalla tiedon koko elinkaarta yhtenäisellä ja mahdollisimman helposti omaksuttavalla tavalla.

1 luku. Yleiset säännökset

Lakiluonnoksessa on selkeästi ilmaistu lain tarkoitus, joka puuttuu nykyisestä arkistolaista. Ehdotetun lain tarkoituksena on siis varmistaa ”asiakirjallisen kulttuuriperinnön sekä tutkimuksellisesti arvokkaiden tietoaineistojen säilyminen ja saatavuus.”

Uutena käsitteenä lakiin on tuotu kansallinen arkistotietovaranto, joka tarkoittaa Kansallisarkiston hallussa ja määräysvallassa olevien asiakirjoja ja tietoaineistoja. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Kansalliseen arkistotietovarantoon eivät sisältyisi kaikki asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat arkistoidut asiakirjat ja tietoaineistot. Esimerkiksi kunnissa, yksityisillä tahoilla ja muissa yhteisöissä on myös runsaasti arkistoitua asiakirjalliseen kulttuuriperintöön kuuluvaa aineistoa.” (s. 42) Todennäköisesti Kansallinen arkistotietovaranto -käsite tulee aiheuttamaan sekaannuksia. Selkeämpää olisi käyttää määritelmää Kansallisarkiston arkistotietovaranto erotuksena muille kansallisille arkistotietovarannoille.

2. luku: Viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistointi

Lakiehdotuksen toinen luku on kaupungin toiminnan kannalta oleellisin ja se antaakin käytännöllistä ohjausta arkistointiin. Arkistoinnin suunnittelu on edelleen tärkeä lakisääteinen tehtävä, mutta laissa ei enää nimitä arkistoinnin hoitamista koskevaa suunnitelmaa. Tämä on hyvä, koska voimassa olevan lain mukaista arkistonmuodostussuunnitelmaa ei enää monessakaan organisaatiossa käytetä, vaan sen on korvannut tiedonohjaussuunnitelma. Suunnitelma sisältää oleelliset tiedot eli mitkä asiakirjat on arkistoitava ja missä muodossa, missä, miten ja kuinka kauan asiakirjat säilytetään sekä siirtämiseen liittyvät toimenpiteet. Nämä tiedot sisältyvät tiedonhallintalain tarkoittamiin tiedonhallintayksikön tiedonhallintamalliin, jota on pidettävä ajan tasalla. Tiedonhallintamallin ylläpidosta on säädetty tiedonhallintalain 5 §:ssä.

Arkistointilain 8 § arvonmäärityksestä on uusi, sillä arvonmäärityksen perusteista ei ole aiemmin säädetty laissa. Arkistoitavaksi tarkoitettujen viranomaisen asiakirjojen arkistollisen arvon määrittämisen vastuu siirtyy aiempaa laajemmin organisaatioiden omalle vastuulle. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan muun muassa sillä, että viranomaiset tuntevat itse omat tehtävänsä ja niissä syntyvät asiakirjat kansallisarkistoa paremmin. Näin toki onkin. Arvonmäärityksessä tulee osata tunnistaa aineistot, joita tarvitaan tutkimuksen käyttöön. Tähän yksittäisten organisaatioiden asiantuntemus ei riitä ja huolena on, että tutkimustarkoituksiin ei säily yhdenmukaista ja kansallisesti kattavaa aineistoa. Julkisen hallinnon organisaatioille annetaan iso vastuu säilyttää riittävästi paikallista kulttuuriperintöä myös sen analogisessa ilmenemismuodossa.

Pääsääntöisesti kansallisarkisto tekee arkistointipäätökset viranomaisen ehdotuksesta, mutta lain 9 § mukaisella yleisellä arkistointipäätöksellä kansallisarkisto voi päättää useiden viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista oma-aloitteisesti. Tällaisia toimialakohtaisia päätöksiä sekä päätöksiä julkishallinnon henkilöstöhallinnon ja hankintatoimen asiakirjojen ja tietoaineistojen

pysyvistä säilytyksestä on tehty jo aiemmin. Yleiset arkistointipäätökset ovat kannatettavia, koska näin varmistetaan arvonmäärityksen yhdenmukaisuutta ja vähennetään päällekkäistä työtä viranomaisissa.

Luonnoksen 11 §:ssä säädetään vastuusta arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpidosta. Lakitekstistä on häivytetty jo liikaakin paperiarkistointia, joka kuitenkin vaatii edelleen vahvaa ohjausta. Hallituksen esityksessä on kerrottu tarkemmin olosuhteista ja järjestelyistä, joilla turvataan analogisen aineiston säilyminen eheinä ja saatavina. Myös itse lakitekstiin tulisi saada näitä vaatimuksia. Ehdotettavassa pykälässä lukee: "Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 ja 2 momentissa säädettyjen tehtävien teknisistä toteuttamistavoista ja arkistoinnissa käytettävistä tiedostomuodoista." Tähän tulisi lisätä, että kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä analogisen aineiston säilyttämisen välineistä ja olosuhteista.

Arkistointia ohjataan hoidettavaksi pääsääntöisesti digitaalisesti ja kansallisarkistoon siirretään aineistot joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta digitaalisessa muodossa. Pykälässä 12 säädetään asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta. "Viranomaisen on varmistettava asiakirjojen säilyminen sisällöltään muuttumattomana, eheänä ja luotettavana arkistoitavia tai arkistoituja asiakirjoja sähköiseen muotoon muutettaessa. Sähköiseen muotoon muutettavien asiakirjojen alkuperäinen muoto voidaan tuhota, ellei asiakirjan kulttuurihistoriallinen arvo tai oikeudellinen todistusvoima edellytä myös alkuperäisen muodon säilyttämistä." Lain tasolla tulisi esittää, mitkä voivat olla sellaisia asiakirjoja, jotka täytyy säilyttää paperilla todistusvoimaisuuden vuoksi. Esim. testamentit ovat sidottu paperiseen todistusvoimaan, mutta onko muitakin vastaavia asiakirjoja? Tällä hetkellä on epäselvää, onko alkuperäiset allekirjoitetut paperiset sopimukset säilytettävä, vaikka ne on viety sähköiseen muodossa arkistoon.

Viranomaisten asiakirjojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon säädetään 13 ja 14 §:issä. Hallituksen esityksessä lukee: "Pykälässä säädettäisiin arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaineistojen siirtämisestä kansalliseen arkistotietovarantoon, kun aikaisempi sääntely koski ainoastaan asiakirjoja. Säännöksessä vahvistettaisiin nykyinen käytäntö, jonka mukaisesti asiakirjoja koskevat arkistoinnin kannalta merkittävät metatiedot siirretään samassa yhteydessä arkistoon." (s. 59) Lakitekstissä metatiedot on olettavasti ajateltu sisältyvän sanaan tietoaineisto, mutta ne olisi hyvä mainita erikseen.

Edelleen vain valtion viranomaisilla on velvollisuus siirtää aineistonsa kansallisarkistoon ja nyt myös muille viranomaisille kuten kunnille on annettu tähän mahdollisuus. Tämä on erinomainen uudistus, joka parantaa tietojen saatavuutta sekä edistää asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä. Aineistot voisi siirtää kansallisarkistoon jo tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysajan kuluessa. Siirto mahdollisuus koskisi kuitenkin vain arkistoitavaksi määrättyjä aineistoja, joten lain valmistelutöissä esitetyt vaikutukset arkistointi- ja tietopalvelukustannuksien vähenemisestä ovat liioitellut. Viranomaisissa on runsaasti hyvin pitkäaikaisesti säilytettäviä aineistoja, joille tarvitaan jatkossakin omat säilytysratkaisut, koska näitä kansallisarkisto ei ota vastaan. Esimerkiksi rakennuksista tulee säilyttää tietyt asiakirjat rakennuksen kokoa käyttöajan, joka voi olla vuosisatoja. Viranomaisten arkistointikustannuksia voitaisiin aidosti vähentää ottamalla mallia Virosta, Tanskasta ja Alankomaista, joissa hyödynnetään maiden yhtenäistä tallennusinfrastruktuuria kuten lain valmistelutöissä on tuotu esille. Esim. Tanskassa: "Sähköiset asiakirjat ja tiedot siirretään viiden vuoden välein ja tietojärjestelmät sellaisenaan. Viranomaisten on ilmoitettava kansallisarkistolle kaikista uusista tietojärjestelmistä, jotta kansallisarkisto voi arvioida järjestelmän siirrettävyyttä ja säilytettävyyttä laatimiaan kriteereitä vasten." (s. 35)

Lakiluonnoksesta on luettavissa, että tulevaisuuden tavoitetilassa kaikki viranomaisaineisto olisi tallennettu kansalliseen arkistotietovarantoon. Selkeämpi tavoitteeseen ohjaaminen auttaisi kuntia suunnittelemaan sitä, mihin suuntaan niiden tulisi seuraavien vuosien aikana kehittää omaa arkistointiaan ja erityisesti sähköiseen tallentamiseen liittyviä ratkaisuja.

3 Luku: Yksityisiä arkistoaineistoja koskevat säännökset

Tämän luvun pykälissä säädetään yksityisistä aineistoista, joita otetaan kansalliseen arkistotietovarantoon eli Kansallisarkiston haltuun. Laissa ei mainita muita yksityisiä arkistoja, joita on esimerkiksi monen kunnan arkistossa, kuten kotiseutuaineistot. Myös näiden aineistojen säilyminen pitäisi turvata lailla. Yksityiset keskusarkistotkaan eivät näy lain tasolla, vaikka ovat säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 63). Aineistojen hankintapolitiikka kaipaa selvennystä ja vastuualueiden tarkennusta. Arkistointilaki antaa käytännössä kansallisarkistolle oikeuden hankkia yksityisarkistoja kansalliseen arkistotietovarantoon ohi esimerkiksi yksityisten keskusarkistojen ja kotiseutuarkistojen.

4 Luku: Kansallista arkistotietovarantoa koskevat säännökset

Luonnoksen 18 §:ssä säädetään tietojen antamisesta kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyistä asiakirjoista. Tämä sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä sen kanssa mitä julkisuuslaissa säädetään tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta. Arkistointilaissa on annettu eri määräaika tietopyyntöön vastaamiselle kuin julkisuuslaissa.

Luonnoksen 19 §:ssä henkilötietojen käsittely ja tietoturvallinen käyttöympäristö on tuotu lakiin henkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Koska säännös kohdistuu Kansallisarkiston hallussa olevaan arkistotietovarantoon, se ei anna tukea arjen työhön muissa julkisissa organisaatioissa, joissa tiedonhallinnan asiantuntijat joutuvat perustelemaan oikeutta arkistoida henkilötietoja. Jotta kyseessä olevat aineistot säilyisivät ja tulisivat siirretyksi aikanaan kansalliseen tietovarantoon, henkilötietojen säilyttämisestä yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa olisi hyvä mainita jo luvussa 2.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Arkistoinnin sääntelyn muuttaminen vaatii muutoksia myös tiedonhallintalakiin. Käytännössä jo nykyisin tiedonohjaussuunnitelma on mielletty osaksi tiedonhallintamallia, mutta arkistoinnin suunnittelun sisällyttäminen tiedonhallintamalliin lain tasolla selkeyttää ohjausta.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan kokoonpanoon on lisätty arkistoinnin asiantuntemus, mikä on välttämätöntä tiedonhallintalain ja arkistointilain toteuttamisen yhteensovittamisen kannalta.