

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

Yhdistyksemme kommentit lausuntopyynnön kohtiin:

1 Asian tausta ja valmistelu

Arkistolain uudistamista on odotettu hartaasti nykyisen lain vanhentuneisuuden ja uusien alaan keskeisesti vaikuttavien normien (tiedonhallintalaki, EU:n tietosuoja-asetus) vuoksi. Asian valmistelu näyttäisi joiltain osin tapahtuneen kiireessä, millä on vaikutuksensa luonnosesitykseen.

2 Nykytila ja sen arviointi

Muuten ansiokkaasta nykytilan kuvauksesta jää isolta osin uupumaan paperisen ja muun analogisen aineiston käsittely. Tiedonhallintalain 19 § edellyttää, että viranomaisen laatimat ja sille saapuneet asiakirjat säilytetään vuoden 2022 alusta lähtien pelkästään sähköisessä muodossa. Lisäksi Kansallisarkiston 22.12.2021 antama määräys arkistoitavien asiakirjojen muodosta edellyttää, että lähtökohtaisesti kaikki 1.1.2022 alkaen arkistoitavat asiakirjat säilytetään yksinomaan sähköisessä muodossa. Tästä huolimatta analogista aineistoa on viranomaisissa paljon. Esitys on luotu ideaalimallin, ei todellisen tilan perusteella.

Yhdistyksen mielestä on sinänsä ymmärrettävää, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää käytänteistä, jotka liittyvät säilytysmuotoon, jota ei saisi enää lakien ja määräysten perusteella karttua. Kuitenkin analogista aineistoa on viranomaisissa arkistoinnin piirissä ja se vaatii käsittelyä, johon lakiehdotuksessa ei anneta riittäviä välineitä. On epärealistista odottaa, että taloudellisten ongelmien kanssa painivat viranomaiset ryhtyisivät massiivisiin takautuvan digitoinnin hankkeisiin tai

ostaisivat palvelun ulkopuolisilta toimijoilta. Vaikka uusi aineisto olisi suurelta osin syntysähköistä, analogisessa muodossa olevan aineiston kanssa toimitaan viranomaisissa ja päätearkistoissa vielä vuosikymmeniä. Tämä olisi huomioitava myös lain sisällössä.

3 Tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Terminologian yhtenäistämisen suhteessa tiedonhallintalakiin ja EU:n tietosuojasetukseen on määrä selkeyttää toimintaa ja yhteistä ymmärrystä. On tärkeää, että arkistotoimi/arkistointi ja tiedonhallinta kuuluvat keskeisesti yhteen.

Kansallisarkiston roolin ja norminantovaltuuksien aiempaa selvempi määrittely on myös tarpeellista ja erityisen kannatettavaa. Ehdotuksessa nämä asemoituvat erityisesti asiakirjan säilytysajan päättymisen jälkeiseen toimintaan, mutta ne ovat riippuvaisia myös sen varhaisemmista vaiheista.

Terminologian osalta on huomioitava myös se, ettei arkistolaki tunnista ”asiakirjahallintoa”. Tämä on linjassa tiedonhallintalain käsitteistön kanssa ja siltä osin lämpimästi kannatettava. Kuitenkin esimerkiksi kuntalaissa viitataan asiakirjahallintoon. Tämä voi pahimmillaan johtaa siihen, ettei tiedonhallintaa nähdä kokonaisuutena ja syntyy toimintaa haittaavia siloja. Tältä osin muutostarpeita voi nähdä kuntalain osalta.

Kansallisarkisto tarvitsee toiminnalleen selkeästi kohdennettuja lisäresursseja pystyäkseen toteuttamaan viranomaisohjausta ja norminantovaltuuksiinsa kuuluvaa seulontapäätösten antamista asianmukaisesti. Lakiehdotuksessa olisi voinut selkeämmin mainita siitä, että pysyvätkö annetut seulontapäätökset voimassa lakimuutoksista huolimatta vai pitääkö viranomaisten hakea niitä uudelleen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Kaikilta osin terminologian yhtenäistämässä ei ole onnistuttu, vaan luonnokseen on jäänyt ristiriitaisuuksia ja jatkotyöstettäviä kohtia. Rinnakkainen, päällekkäinen ja sisällöllisesti osin tiedonhallintalaista poikkeava käsitteiden käyttö jättää kysymyksiä. Termi ’arkistotoimija’ on sinällään ymmärrettävä, mutta miten se poikkeaa tiedonhallintalain tarkoittamasta tiedonhallintayksiköstä? Samoin pysyvän säilyttämisen ja arkistoinnin välisiä eroja tulisi määritellä täsmällisemmin. Milloin pysyvästi säilytettävillä asiakirjoilla alkaa arkistointivaihe vai alkaako se lainkaan? Tämä vaatisi lisäyksen pitkäaikaisen säilytyksen osalta. Lakiehdotuksen luonnoksesta voi jäädä vaikutelma, että vaatimukset kuvailemisesta, eheydestä, luottamuksellisuudesta ja todistusvoimaisuudesta koskevat vasta säilytysajan päättymisen jälkeen, mikä ei varmasti ole ollut tarkoitus.

Arkistolakiehdotuksen 7 §:n kirjaus ” Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon muussa tiedonhallinnassa ja tietojärjestelmien suunnittelussa” on itsessään hyvä, mutta jää ilman sanktiopykälää varsin suosituksenomaiseksi.

8 §:ssä oleva päämäärä siitä, että tietoaaineistoja koskevat kuvaukset sisältyisivät tiedonhallintamalliin, on pohjimmiltaan kannatettava. Tämä mahdollistaisi tiedonhallinnan näkemisen yhtenä kokonaisuutena, jonka keskeisiä osia arkistointi ja tietojen säilytysaikojen ohjaus ovat. Arkistotoimen suunnitelmallisen hoidon määritelmä jää luonnoksessa hieman ohueksi.

9 §:n vaatimus siitä, että arkistotoimijan on nimettävä arkistoinnin vastuuhenkilö, jolla on riittävä asiantuntemus ja koulutus arkistotoimen tehtävistä, on yhdistyksen mielestä kannatettava ja tervetullut muutos nykytilanteeseen, jossa vaatimuksia on esitetty vain kunnallisille toimijoille ja niillekin ilman koulutusvaatimusta. Koska alalla ei ole yksiselitteisiä kelpoisuusvaatimuksia, tarkkojen koulutusvaateiden asettaminen on hankalaa, vaikka koulutusvaatimusten puuttuminen voi pahimmillaan osittain vesittää tarkoitusta. Kaikkien toimijoiden tulee pyrkiä siihen, että arkistoinnin vastuuhenkilöiksi saadaan koulutettua mahdollisimman pätevää työvoimaa. Muuttuva sääntely ja toimintaympäristö asettavat myös vaateita lisäkoulutukselle ja olemassa olevien koulutussisältöjen päivittämiseksi uusia haasteita vastaavaksi.

Kuitenkaan arkistoinnista vastuussa olevalle henkilölle ei ole kohdennettu mitään erityisiä tehtäviä tai vastuita. Yhdistyksen mielestä ’arkistoinnin vastuuhenkilö’ terminä ei anna välttämättä todellista kuvaa tehtävän vaatimuksista ja monimuotoisuudesta eikä vastuuhenkilöyttä tule käsittää pelkästään ns. suorittavan työn tekemiseksi. Arkistotoimijan on sekä johdettava että hoidettava arkistointiaan suunnitelmallisesti ja määräysten mukaan, ja näihin tehtäviin on nimettävä vastuuhenkilö(-t), joilla on riittävä asiantuntemus ja koulutus tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi kokonaisvastuuta ei voi vyöryttää yhden yksittäisen virkamiehen/toimenhaltijan harteille, vaan virkavastuulla toimivan johdon on kannettava iso osavastuu. Myös se, kohdistuvatko osaamisvaatimukset jo virassa oleviin vai uusiin palkattaviin, olisi aiheellista tuoda esiin.

Arkistolakiehdotuksen 10 §:n mukaan Kansallisarkistolla on oikeus päästä arkistotoimijan arkistotilaan. Kansallisarkisto voi siis tehdä valvontaa ja neuvoa. Tämä ei kuitenkaan tuo lisäresursseja viranomaisohjaukseen, jota on supistettu viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Miten tämä on tarkoitus käytännössä toteuttaa, jotta Kansallisarkisto suoriutuisi lakisääteisestä velvollisuudestaan?

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 26 todetaan, ettei Kansallisarkisto jatkossa arvioisi asiakirja- tai toimijakohtaisesti asiakirjoja, joilla mahdollisesti on kulttuurihistorian tai todistusvoimaisuuden kannalta sellaista arvoa, jonka perusteella ne tulisi säilyttää edelleen myös analogisessa muodossa digitoinnin jälkeen ja tämän arvion tekisi toimija, joka on muuttanut tai muuttamassa asiakirjat sähköisiksi. Tämä osaltaan lisää arkistoinnin vastuuhenkilöksi nimetyn osaamisvaateita. Arvonmääritykseen liittyvää koulutusta on järjestettävä nykyistä enemmän.

Kohdassa 2 mainitsemamme asiat liittyen vahvaan paperiseen asiakirjakulttuuriin ansaitsisivat huomiota. Tämä koskee sekä valtiota, kuntia kuin korkeakouluja. Tästä on lausuntopyyntöillä olevassa luonnoksessa kirjoitettu ainoastaan hyvinvointialueita koskevassa osuudessa. Tämä olisi syytä huomioida kustannusvaikutuksissa ja todettava, että lähtötilanne vaihtelee ja kustannukset riippuvat myös siitä. Lisäresursseja kaivataan erityisesti myös perustettavien hyvinvointialueiden tiedonhallintaan.

Kustannusvaikutusten osalta on huomioitava se, että Kansallisarkistossa on oltava riittävästi henkilöstöä kohdennettuna SAPA-palvelun pyörittämiseen ja toisaalta myös tietopalveluun toiminnan laajentuessa. Pidämme hyvänä, että kannustetaan organisaatorajat ylittävään yhtenäisyyteen ja yhteistyöhön, sitä kautta myös kustannussäästöihin.

Yhteenvedona voisi todeta, että Kansallisarkistolle on taattava nykyistä paremmat taloudelliset ja henkilöresurssit lakisääteisten toimintojensa hoitamiseen. Sitä vastoin yhdistys suhtautuu varauksella Kansallisarkistoa koskevan lain 2 §:n 3a-kohdan mukaisen tehtävään. Suomessa on tehty todella vähän arkistoalaan liittyvää tutkimusta. Arkistoala kaipaisi tutkimustietoa tuekseen ja kehittyäkseen. Sen edistäminen olisi perustellusti Kansallisarkiston tehtävä. ”Yhteiskunnallisesti merkittävien aiheiden selvitykset” kuuluisivat enemmän tiedeyliopistojen tehtäviin, mutta mikäli valtiolta näkee tarpeelliseksi tilata selvityksiä omilta viranomaisiltaan, Kansallisarkisto on tällaisille toimeksiannoille luonteva toimija. Ylipäätään ydintehtävien ulkopuolisiin tehtäviin tulee suhtautua varauksella.

5 Muut toteuttamismuutokset ja kansainvälinen vertailu

Ei lausuttavaa. Kansainvälinen vertailu on toteutettu ansiokkaasti.

6 Yksityiskohtaiset perustelut

Kommentit on sisällytetty aiempiin kohtiin.

,

7 Lakiehdotukset

Asia ilmaistu aiemmissä kohdissa.

8 Muut huomiot

Varsinaisen lakiehdotuksen kieli, termit ja tehtävien avaaminen on paljon selkeämpää kuin aiemmin ja kertoo aiempaa paremmin myös muille kuin alan ammattilaisille, mistä on kysymys.

Autio Kari-Pekka
Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry