

Asia: VN/23654/2021/

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistointilain ja laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntopyynnön johdosta seuraavaa.

Arkistointilain soveltamisala on lakiehdotuksessa määritelty sääntelyn kohteeseen, ei viranomaisorganisaatioiden laatuun tukeutuen, mitä Opetushallitus pitää tarkoituksenmukaisena muutoksena. Laissa käytettävät keskeiset käsitteet on määritelty selkeästi ja kattavasti, mikä on myös huomionarvoista.

Kansallisarkiston rooli ja tehtävät laajenevat merkittävästi, mikä merkitsee tarvetta kasvattaa Kansallisarkiston henkilöstö-, teknologia- ja talousresursseja. Ilman riittäviä resursseja uusiin velvoitteisiin ei ole edellytyksiä vastata tehokkaasti.

Myös viranomaisten resursseja saattaa olla tarpeen lisätä, kun viranomaisen rooli arkistoinnissa laajenee ja muuttuu verrattuna aikaisempaan. Arkistointi ei ole enää erillinen tehtävä, vaan osa tiedonhallintaa (7 ja 11 §). Näin useat viranomaiset jo toimivatkin, mutta eivät välttämättä nekään kaikissa prosesseissa.

Laissa on myös tarkennettu viranomaisen roolia asiakirjojen ja tietoaineistojen arvonmäärityksessä (8 §). Jatkossa viranomaisen määrittelee arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella. Viranomaisen saa siis entistä enemmän vastuuta arkistoitavien aineistojen tunnistamisessa. Riskinä voi olla, että viranomaisella ei ole tarvittavia resursseja tai osaamista tehtävään, mikä saattaa johtaa pahimmassa tapauksessa tutkimuksellisesti arvokkaan aineiston hävittämiseen epähuomiossa. Lopullisen päätöksen arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista tekee Kansallisarkisto (9 §), mutta se edellyttää riittäviä resursseja Kansallisarkistolle.

Ehdotettuun arkistolakiin sisältyy jo voimassa oleva käytäntö, jonka mukaan viranomaiset siirtävät arkistoitavat aineistonsa sähköisessä muodossa (12 ja 13 §). Paperimuodossa olevat asiakirjat tulevat digitoida ennen siirtoa, mitä tukemaan Kansallisarkisto onkin vuonna 2024 julkaissut ohjeen arkistoitavien asiakirjojen digitoinnista. Siirrettävien aineistojen digitointi on uusi tehtävä viranomaisille ja edellyttää merkittävää resursointia. Riskinä on, että tehtävään ei ole mahdollista osoittaa riittäviä ja laadunvarmistamisen näkökulmasta oikeita resursseja, jolloin tutkimuksellisesti arvokkaat aineistot voivat vaarantua. Paras ratkaisu olisi, jos Kansallisarkiston olisi mahdollista jatkaa tällä hetkellä erillisenä tuottavuushankkeena rahoitettua massadigitoinnin hanketta.

Tällä hetkellä arkistointiin liittyvät tehtävät ovat monessa viranomaisessa aliresursoituneet, osaltaan ehkä siksi, että tehtävä nähdään edelleen muusta tiedonhallinnasta erillisenä toimintana. On tärkeää, että uudessa arkistointilaissa määrätään selkeästi viranomaisen vastuista. Koska arkistointi on osa viranomaisen tiedonhallintaa, arkistolaissa voitaisiin myös viitata tiedonhallintalakiin, jossa säädetään jo johdon vastuista (4.2 §).

Lakiehdotuksen 13 § 3 momentissa säädettäisiin, että viranomaisten asiakirjojen siirto voidaan toteuttaa kansalliseen tietovarantoon tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetun säilytysajan kuluessa, toisin sanoen ennen kuin säilytysaika on päättynyt. Aikaisesta siirrosta on monia hyötyjä, kuten pitkäaikaissäilyttämisen varmistaminen sekä mahdolliset kustannushyödyt, mutta siihen sisältyy myös riskejä, jotka tulee huomioida.

Jos asiakirjat siirretään ennen kuin niiden hallinnollinen, oikeudellinen tai operatiivinen käyttö on päättynyt, viranomaisen voi olla vaikeampi käyttää niitä päätöksenteossa ja muussa päivittäisessä työssään. Kansallisarkiston teknisten ratkaisujen täytyisi aidosti turvata tietojen oikea-aikainen käyttö.

Jos asiakirjat sisältävät salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja, niiden siirto ennen säilytysajan päättymistä saattaa vaatia erityisiä tietoturvatoukimenpiteitä. Kansallisarkiston on silloin huolehdittava tietoturvasäilytyksestä käyttöympäristöstä. Tilanne saattaa aiheuttaa käytännöllisiä haasteita, jos tiedot ovat vielä aktiivisessa ja usean tahon samanaikaisessa käytössä.

Hallituksen esityksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa kohdassa todetaan, että asiakirjojen siirtämistä Kansallisarkistoon yksinkertaistetaan. Esimerkiksi opetustoimen tietovarantoa hallinnoiva opetushallitus voisi jatkossa siirtää tietovarannon tiedot Kansallisarkistolle oppilaitosten puolesta. Opetushallituksen pitää tätä kansallisesta näkökulmasta hyvänä ratkaisuna.

Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että tietovarantojen arkistointiin liittyviä seikkoja on tarpeen täsmentää erityislainsäädännössä varantokohtaisesti. Täsmennettäviä seikkoja ovat Opetushallituksen näkemyksen mukaan esimerkiksi valtakunnallisten tietovarantojen luonne lopullisena tietona, eikä kopiona, joita esimerkiksi opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot tällä hetkellä ovat. Samoin säilytysajat ja suostumuksen perusteella tallennettavien tietojen elinkaari kaipaavat tarkennusta. Eryityislainsäädännössä on pyrittävä

säätämään seikoista, joilla varmistetaan tiedon eheyden ja luotettavuuden säilyminen Kansallisarkistolle tehtävissä tietosiirroissa.

Opetushallitus toteaa huomiona, että opetustoimen osalta kaikkia tietoja ei tulla siirtämään, vaan niiden arkistoinnista vastaavat yhä koulutuksen ja opetuksen järjestäjät. Tähän liittyvistä tietojen yhteensovittamisesta tai tietojen kartoittamiseen liittyvästä työstä ei ole erikseen mainittu hallituksen esityksessä.

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettäisiin Kansallisarkistolle mahdollisuus antaa viranomaisille tarkempia määräyksiä arkistoinnista. Esityksen perusteluissa todetaan, että viranomaisten tulee vastata siitä, että arkistoitavaksi säädetyt tai lain nojalla arkistoitavaksi päätetyt asiakirjat ovat siirrettävissä arkistoon ja vähintään muutettavissa pitkäaikaisen säilytyksen kestäväään tiedostoformaattiin. Lisäksi tavoitteena todetaan, että tiedostoformaattien muunnoksia ei tarvitse tehdä ennen siirtoa Kansallisarkistoon, vaan asiakirjat voidaan vastaanottaa pääosin niiden natiiviformaatissa.”

Opetushallitus nostaa kysymyksenä esille, tulisiko tekniset toteutukset säätää jo rekisterinpitäjän tehtäviä koskevissa erityislaeissa huomioiden koko tiedon elinkaari. Kansallisarkiston puolestaan tulisi pyrkiä osaltaan kaikin tavoin siihen, että tiedonsiirron toteutustavat ovat myös viranomaisten näkökulmasta mahdollisimman tarkoituksenmukaisia. Esimerkiksi kansallisen palveluväylän käyttövelvollisuuden poistuminen on muutos, joka Kansallisarkiston tärkeää ottaa huomioon, kun se antaa tiedonsiirtoihin liittyviä määräyksissä.

Ehdotetussa laissa asiakirjojen arkistoinnin suunnittelu olisi jatkossa osa tiedonhallintamallia, eikä erillisestä arkistonmuodostussuunnitelmasta säädettäisi. Muutos on hyvä ja näin moni viranomainen jo toimiikin.

Heikkilä Petri
Opetushallitus