



16.5.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arkistolain ja Kansallisarkistoa koskevan lain muuttamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arkistolakia ja Kansallisarkistosta annettua lakia, sillä arkistolainsäädäntö, arkistolaki (831/1994) ja laki Kansallisarkistosta (1145/2016), on monelta osin vanhentunutta. Lainsäädäntöuudistuksella Kansallisarkiston tehtävät laajenisivat. Uudistuksen myötä Kansallisarkisto yhtäältä vastuutettaisiin kehittämään sähköistä arkistointia ja metatietojen hallintajärjestelmää siten, että Kansallisarkisto voisi jatkossa vastata valtionhallinnon ohella myös muiden julkisen hallinnon toimijoiden arkistoitavien digitaalisten tietoaineistojen vastaanotosta, säilyttämisestä ja tietojen antamisesta. Toisaalta lainsäädäntöuudistuksella pyritään tukemaan sitä, että julkishallinnon toimijat siirtäisivät sähköiset arkistoitavat aineistonsa Kansallisarkistolle laajemmin kuin nykyisin. Sähköisen arkistoinnin edistäminen ja sen laajempi viranomaiskattavuus myös parantaisi huomattavasti arkistotiedon saatavuutta mm. tutkijoiden ja suuren yleisön kannalta.

Valtiovarainministeriö yhtyy siihen, että julkisen sektorin muuttunut toimintaympäristö, digitalisaation eteneminen ja arkistoinnin näkökulmasta keskeiset lainsäädäntöuudistukset ovat johtaneet siihen, että kokonaiskuva julkisen sektorin arkistoinnista ja tiedon elinkaaresta on sirpaleinen. Kansallisarkistolla on merkittävä tehtävä varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymistä ja saatavuutta.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä esityksen tavoitteita sääntelyn yhdenmukaistamisesta tiedonhallintaa, digitaalisia palveluita ja tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa ja ajantasaistamista eheäksi kokonaisuudeksi. Esityksen soveltamisala jää kuitenkin epäselväksi ja soveltamisalan suhde asiakirjojen käsittelyyn esitykseen sisältyvien toisistaan poikkeavien kirjausten myötä tulkinnanvaraiseksi. Esityksen suhdetta tiedonhallinta-, julkisuus- ja tietosuojalainsäädännöstä aiheutuviin asiakirjojen tai tiedonhallinnan vaatimuksiin tulee edelleen selkeyttää.

Lisäksi mitä tulee esityksen suhteeseen tiedonhallintalakiin, valtiovarainministeriö viittaa tältä osin valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan tiedonhallintalautakunnan 11.5.2022 hallituksen esityksen luonnoksesta antamaan lausuntoon. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityisesti huomiota ehdotuksen käsitteistön selkeyttämiseen ja yhteensovittamiseen tiedonhallintalain kanssa. Viitaten lisäksi valtiovarainministeriön tiedonhallintalain 9 §:n mukaisesti 13.5.2022 antamaan lausuntoon koskien Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelukokonaisuuden kehittämistä, valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että palvelukokonaisuuden muutosvaikutuksia arvioidaan tarkemmin ja kiinnitetään erityistä huomiota yhteentoimivuuteen liittyviin kysymyksiin. Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö kehottaa myös arvioimaan, voisiko Kansalliskirjasto ottaa vahvemman roolin asiakirjallisten tietojen metatietojen yhteensopivuuden edistämiseksi.

Ehdotukseen sisältyvää viranomaisen arkistointitehtäviin ja niihin liittyviin tiedonsaantioikeuksiin kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tulee myös tarkistaa suhteessa tarkoituksenmukaiseen henkilötietojen käsittelyyn, niitä koskeviin tiedonsaantioikeuksiin sekä tietosuojasääntelyyn.

Arkistolailla on välitön liityntä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslaki). Valtiovarainministeriö pitää erittäin tärkeänä varmistaa arkistolain ja julkisuuslain yhteensovivuus. Viimeksi mainitun lain laajaa ajantasaistamista käsitellään parhaillaan oikeusministeriön vetämässä työryhmässä. Lakien merkittävistä keskinäisistä yhteyksistä johtuen valtiovarainministeriö katsoo, että lakien uudistaminen tulisi selvittää yhtäaikaisesti sen sijaan, että ensin uudistetaan arkistolakia, jonka käsitteistö perustuu osin julkisuuslakiin. Hallituksen esityksessä olisi myös tarpeellista laajemmin käsitellä näiden lakien välisiä yhteyksiä ja avata sitä, miten luonnosehdotukseen sisältyvät ehdotukset suhtautuvat nykyisin voimassa oleviin julkisuuslain säännöksiin, sekä mahdolliset yhtymäkohdat muihin hallinnon yleislakeihin.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden arkistotoimeen

Kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden osalta esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että Kansallisarkiston ylläpitämän keskitetyn, kansallisen sähköisen arkistoinnin palvelun laajempaa käyttöönottoa kunnissa tuettaisiin, jolloin näiden ei tarvitsisi tehdä merkittäviä omia investointeja arkistoinnin tietojärjestelmiin ja niihin liittyvään osaamiseen. Valtion viranomaiset siirtäisivät jatkossakin arkistoitavat asiakirjansa metatietoineen sähköisesti Kansallisarkistolle. Nykytilanteessa muut kuin valtion toimijat ovat vastanneet itse arkistojensa ylläpitämisestä, mikä on tarkoittanut kustannusten moninkertaisuutta sekä hajanaista ja epäyhdenmukaista toteutusta. Esityksen myötä asiakirjoja olisi mahdollista siirtää Kansallisarkistolle entistä laajemmin kunnista (ja hyvinvointialueilta), vaikka niille

jäisi edelleen velvoite arkistoida ja säilyttää kertyneitä asiakirjoja. Esitetyn kansallisen palvelun käyttäminen olisi kunnille vapaaehtoista.

Esityksessä on arvioitu erilaisten ja eri kokoisten kuntien tilannetta poikkeuksellisen hyvin ja esitystä varten on myös selvitetty kuntien näkemyksiä siitä, kuinka asiasta tulisi säädellä. Kansallisarkiston arkistointitietovarannoissa ei toistaiseksi ole olemassa olevia rajapintoja kuntien säilytys- ja arkistointijärjestelmiin, mutta järjestelmiä olisi tarkoitus kehittää niin, että niistä voitaisiin siirtää tietopaketteja suoraan keskitettyyn kansalliseen arkistointipalveluun. Keskitettyjen tietovarantojen hyödyntämisen toivotaan esityksen mukaan lisäävän myös kuntien insentiivejä hyödyntää kansallista keskitettyä arkistopalvelua.

Kuntien tietojärjestelmien kyvykkyys sähköisten aineistojen siirtoon on kirjavaa. Kunnat, jotka ovat jo hankkineet tai parhaillaan hankkimassa omia sähköisiä säilytys- ja arkistointiratkaisujaan näkevät, että aineistojen siirtomahdollisuus olisi helpointa toteuttaa näistä järjestelmistä. Pysyvästi säilytettävien aineistojen metatietojen laajuus ja laatu vaihtelevat kunnissa huomattavasti. Arkistoinnin kirjo ja erilaiset toimintatavat ovatkin esityksen mukaan tärkeimpiä syitä sille, miksi keskitetty ohjaus ja keskitetyt palvelut edistäisivät arkistoitujen tietojen laatua ja yhteentoimivuutta.

Johtopäätöksenä esityksessä todetaan, että arkistolain keskitetyn sähköisen arkistointipalvelun muutoksen mahdollisia suoria ja välittömiä kustannusvaikutuksia on kuntien vaihtelevien tilanteiden vuoksi vaikea osoittaa suoraan. Kuntien on myös varauduttava eri tavoin syntyneiden digitaalisten aineistojen arkistointiin.

Hyvinvointialueiden arkistotoiminnan organisoitumista ei esityksen valmistelun aikana ole vielä pystytty selvittämään, sillä toimijoiden organisoituminen on keskeneräistä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tätä tulisi esityksen jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa selvittää yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelua ja jatkossa uudistetun sääntelyn toimeenpanoa tuettaisiin eri viranomaisten yhteistyönä. Tuki sisältäisi tilanteen kehittymisen seuranta, ratkaisujen etsimistä kuntien ja hyvinvointialueiden vaihteleviin tilanteisiin ja informaation jakamista kansallisten ratkaisujen käyttöönottamiseksi. Tällä voitaisiin vastata myös esityksessä esiin tuotuun huoleen kuntien henkilöstöressurssien riittävydestä tilanteessa, jossa osa alan osaamista voi olla siirtymässä hyvinvointialueille.

Valtiovarainministeriö muistuttaa, että esitys tulee käsitellä kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa ennen sen antamista eduskunnalle.

Kansallisarkiston arkistopalvelujen kustannusten rahoittaminen

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lausuntomateriaalin pohjalta on vielä epäselvää, miten Kansallisarkiston arkistopalvelujen laajennus koko julkiselle sektorille tulisi rahoittamaan. Ehdotuksen mukaan jatkossa muiden julkisen sektorin toimijoiden pysyvät arkistointikustannukset siirtyisivät Kansallisarkistolle, siltä osin kuin eri toimijat päättäisivät siirtää aineistoa Kansallisarkistolle. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämän muutoksen tulisi olla lähtökohtaisesti kustannusneutraali valtiontalouteen. Lakiesityksen mukaan lain soveltamisalan laajentamisen on arvioitu kerryttävän dataa noin 100 teratavua enemmän nykytilaan nähden vuoteen 2029 mennessä. CSC:n teknisessä pitkäaikaissäilytyksessä on huomioitava tällöin datamäärän kasvu. CSC:n toteuttaman kustannusarvion mukaan kustannusvaikutukset tekniseen pitkäaikaissäilytykseen olisivat ajanjaksolla 2023-2029 yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ehdotetun muutoksen kustannusvaikutus voi kuitenkin jatkossa olla merkittävästi suurempi, mikäli muiden toimijoiden arkistosiirrot Kansallisarkistolle kasvaisivat merkittävästi 2030-luvulla.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös ehdotettuun Kansallisarkistoa koskevan lain uuteen 2 a pykälään. Pykälässä säädettäisiin sähköisestä arkistoinnista. Kansallisarkiston tehtävänä olisi ylläpitää ja kehittää sähköistä arkistoa, ylläpitää ja kehittää arkistoon siirrettyjen arkistometatietojen hallintajärjestelmää sekä tuottaa tietojenantamiseen liittyviä sähköisiä palveluita. Ehdotuksen mukaan muutos selventäisi Kansallisarkiston ylläpitoa ja kehittämistä koskevia tehtäviä pykälässä lueteltujen arkistotoimintojen osalta.

Esityksen mukaan kansallisarkistolain 2 a §:ssä annettaisiin Kansallisarkistolle nimenomainen tehtävä sähköisen arkistoinnin palveluiden kehittämiseen. Kansallisarkisto on tehnyt oman kustannusarvionsa digitaalisten arkistopalvelujen käytön laajentamisesta. Kansallisarkiston tekemän arvion mukaan tarvittava lisämääräraha vuosille 2023—2035 olisi noin miljoona euroa/vuosi. Arvioitu kokonaismäärä 13 vuoden aikaperiodille on noin 13,7 miljoonaa euroa. Kustannusarvio pitää sisällään palvelujen kehittämiseen, ylläpitoon sekä palvelua käyttävien tahojen tekniseen tukeen ja ohjeistamiseen sekä tietopalveluihin liittyviä henkilöstökuluja, sähköisen arkistopalvelun kehitys- ja ylläpitokustannuksia sekä palvelun tehokkaan käytön edellyttämät muutuskustannukset metatietopalveluun sekä aineistojen käyttöpalveluun.

Esityksen mukaan Kansallisarkistolle annettaisiin kansallisarkistolaissa uusi 2 § 1 momentin 2a) kohdan mukainen arviointitehtävä, jossa Kansallisarkisto arvioisi arkistolain mukaisten säännösten asianmukaista toteutumista ja kiinnittäisi julkisen hallinnon toimijoiden huomiota arkistoinnin toteuttamiseen ja vaatimusten täyttämiseen laatimansa arviointisuunnitelman perusteella. Asiallisesti tehtävä ei ole kuitenkaan uusi, vaan voimassa olevan arkistolain 10 §:n mukaan

arkistolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja arkistonmuodostajien arkistotoimesta ja tarkastaa 1 §:n 1 momentissa mainittujen arkistonmuodostajien arkistointia. Tämän tarkastustehtävän suorittamisen Kansallisarkisto on kuitenkin lopettanut. Esitys ei sisällä tarkempaa kuvausta uuden arviointitehtävän suhteesta tai vaikutuksista olemassa olevaan tarkastustehtävään tai uuden tehtävän vaikutustenarviointia.

Valtiovarainministeriön tietojen mukaan Kansallisarkisto on hakemassa sähköisten arkistopalvelujen kehittämiseen valtion tuottavuusrahoitusta. Lausuntomateriaalin perusteella on kuitenkin epäselvää, miten laajemman sähköisen järjestelmän ylläpito on tarkoitus rahoittaa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ehdotetun muutoksen kustannusvaikutukset voivat olla pidemmällä aikavälillä huomattavat, mikäli muiden toimijoiden arkistosiirrot Kansallisarkistolle kasvaisivat merkittävästi 2030-luvulla. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämän muutoksen tulisi olla lähtökohtaisesti kustannusneutraali valtiontalouteen. Mikäli tarkoituksena on, että Kansallisarkisto perii asiakirjojen säilyttämisestä tai arkistoinnista palvelumaksun, olisi tämän tultava nimenomaisesti esille laista ja otettava huomioon esityksen vaikutusarvioinnissa.

16.5.2022

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

ICT-johtaja

Jarkko Levasma

Jakelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/23654/2021-VM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: