

Asia: VN/23654/2021/

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ruokavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto arkistolainsäädännön uudistuksesta. Uuden arkistointilain säätäminen on ollut tarpeen, sillä olemassa oleva arkistolaki (831/1994) ei vastaa enää nykyisiä vaatimuksia. Lainsäädäntöuudistuksen tavoite selkeyttää viranomaisten arkistointia koskevien velvoitteiden asemaa osana julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehikkoa on positiivinen kehityskulku. Samoin tarkoitus edistää ja selkiyttää viranomaisten sähköistä arkistointia on kannatettava pyrkimys, jota tarvitaan yhteiskunnan ja viranomaisten käyttämien järjestelmien koko ajan muuttuessa ja kehittyessä. Tulkinta säilytyksen ja arkistoinnin välisestä suhteesta käytännön tasolla jää kuitenkin hallituksen esityksen perusteella tietyllä tavalla epäselväksi.

On tärkeää, että uudessa arkistointilaissa on yhdenmukaistettu käsitteitä muussa lainsäädännössä olevien käsitteiden suhteen ja näin päivitetty määritelmiä ajan tasalle. Ehdotetun lain 3 §:n määritelmässä on määritelty vain kolme eri käsitettä, vaikka laissa on muitakin käsitteitä, jotka selkeyttämisen vuoksi olisi hyvä määritellä. Esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa lain (906/2019) 2 §:n määritelmät kohdassa on merkittävästi kattavampi määritelmien määrittely. Olisi syytä harkita, onko kyseisissä tiedonhallintalain 2 §:n määritelmässä lisää sellaisia määritelmiä, jotka olisi hyvä ottaa myös tämän valmistelussa olevan arkistointilain määritelmäpykälään tai joihin viitata. Lisäksi olisi harkittava onko muissa nyt säädettävänä olevan arkistointilain pykälissä sellaisia määritelmiä, esimerkkinä 6 §:n viranomaisen asiakirja, jotka olisi hyvä koota 3 §:n määritelmien alle.

Hallituksen esityksessä ja valmisteilla olevassa arkistolaisissa ilmenee epä johdonmukaisuutta käsitteiden asiakirja ja tietoaineisto käytössä. Toisinaan käytetään vain toista termiä, vaikka pitäisi mainita molemmat, esimerkiksi arkistolain 8 §:ssä käytetään osittain vain käsitettä asiakirja, kun

pitäisi mainita samassa yhteydessä myös tietoaaineisto. Hallituksen esitys pitäisi vielä käydä läpi kokonaisuudessaan uudestaan tästä näkökulmasta.

Lakiehdotuksessa säädetään sekä sähköisten asiakirjojen siirtovelvollisuudesta (valtionviranomaiset) että tällaisten asiakirjojen siirto-optiosta (muut julkishallinnon toimijat). Kansallisarkisto ottaisi lähtökohtaisesti vastaan ainoastaan sähköisiä asia-kirjoja, mikä voi edellyttää etenkin valtionhallinnon viranomaisilta asiakirjojen muuttamista paperisesta sähköiseen muotoon. Siirtävä viranomainen vastaa sähköiseen muotoon muuttamisen kustannuksista, ellei Kansallisarkistolle ole osoitettu tähän tehtävään määrärahaa. On huomioitava, että viranomaisille on taattava siirtoon liittyvistä toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin riittävä rahoitus ja muut resurssit. Muussa tapauksessa arkistoon siirtäminen lykkääntyy kiireellisemmiksi katsottavien tehtävien alta.

Asiakkaat toimittavat tietoja nykyään pääsääntöisesti sähköisesti. Eivätkä enää lähetä jollekin tietylle viranomaiselle entiseen tapaan asiakirjoja, vaan syöttävät itse tietoja tietojärjestelmään, jota käyttävät yhteisesti useammat eri viranomaiset. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esityksessä ei ole aivan täysin riittävästi käsitelty niitä tilanteita, joissa useampi viranomainen käyttää samoja tietoja yhteisellä tietojärjestelmällä hallittavalla alustalla. Hallituksen esityksen perusteella jää osittain epäselväksi, miten vastuu ja velvollisuudet viranomaisten välillä jakautuvat arkistointiin liittyvien asioiden suhteen tällaisissa tilanteissa.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että viranomaisen tulee 8 §:n mukaan määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella (arvonmääritys). Hallituksen esityksen perusteella jää osittain epäselväksi, millä tavalla tämä tarkalleen ottaen tehdään ja mitä tässä viranomaiselta edellytetään ja mitä asioita viranomaisen pitää huomioida, ellei asiasta ole tulossa myöhemmin alemman asteista tarkempaa ohjeistusta. Riskinä voi olla, että eri viranomaiset saattavat suorittaa arkistoitavien asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmäärityksen eri tavalla ja aineistojen yhtenäisyys ja käytettävyys kärsii eivätkä hallituksen esityksen tavoitteet toteudu toivotulla tavalla.

Ehdotetun 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen tulee panna asiakirjojen ja tietoaaineistojen arkistointia koskeva asia vireille, jos arkistoinnista ei ole päätetty tai päätös on vanhentunut. Hallituksen esityksessä voisi avata tarkemmin, mitä tässä tarkoitetaan päätöksen vanhentumisella.

Ruokavirasto haluaa kiinnittää huomiota viranomaisten rooleihin niin sanotuissa kansallisissa keskitetyissä tietovarannoissa. Kansallisiin keskitettyihin tietovarantoihin viitataan muutamissa kohdissa hallituksen esitystä, mutta varsinaisessa laissa niitä ei mainita muualla, kun arkistointipäätösten yhteydessä. Esityksen alussa (sivuilla 20 ja 27) mainitaan mahdollisuudesta siirtää tietoja keskitetyistä tietovarannoista Kansallisarkistoon. Tämän kaltaisia seulontapäätöksiä on annettu aikaisemminkin viranomaisille. Täsmällisempi sääntely arkistoinnin vastuista jäisi tietovarantokohtaisen erityislainsäädännön varaan.

Ehdotetun 10 §:n 2 momentin mukaan ”Kansallisarkisto voi päättää useiden viran-omaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista yleisellä päätöksellä (yleinen arkistointipäätös) ja yleistä arkistointipäätöstä koskevan asian voi panna vireille toimivaltainen ministeriö tai viranomaisia laajasti edustava taho.” Toisinaan arkistoitava kokonaisuus saattaa sisältää aineistoa, joka kuuluu useamman eri ministeriön toimivallan alaisuuteen. On myös epäselvää, mitä tarkoitetaan viranomaisia laajasti edustavalla taholla.

Yleisten arkistointipäätösten osalta voi tuoda haasteita kokonaisuuden rajaaminen tarkoituksenmukaisesti, mitä kaikkea päätöksen valmisteluun otetaan mukaan ja mitä ei oteta. Jos tässä tarkoitetaan keskitettyjä kansallisia tietovarantoja, niin nekään eivät aina ole kovin selkeäraajaisia, ellei rajata tietojärjestelmiin. Se taas ei ole tarkoituksenmukaista.

Vastuu arkistoinnin toteuttamisesta ja arkiston ylläpidosta (11 §) herättää kysymyksiä. Vastuu arkistoinnin järjestämisestä säädettäisiin edelleen viranomaisille. Toisaalta tietovarannoissa olevien tietoaineistojen tulisi olla hyödynnettävissä eri viranomaisissa ennalta suunniteltuihin käyttötarkoituksiin. Mitä tällä konkreettisesti tarkoitetaan arkistoinnin näkökulmasta? Toisaalta minkä viranomaisen suunnittelemiin käyttötarkoituksiin?

Tietojen siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon keskitetyistä tietovarannoista voi olla monessa tapauksessa järkevää. Arkistointilain luonnoksessa sellaista ei edellytetä, vaan jätetään säädettäväksi tietovarantokohtaisesti. Teknistä siirtämistä laajempi kysymys liittyy muihin vaiheisiin asioiden käsittelyssä tai palveluiden järjestämisessä. Vastuu esimerkiksi asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnistä on tiedonhallintalain mukaisesti viranomaisilla. Voimassa olevan arkistolain mukaan jokainen arkistonmuodostaja vastaa tehtävissään syntyvistä tiedoista.

Kansalliset tietovarannot on osittain muodostettu tämän työnjaon pohjalta. Jos oletetaan, että tiedot siirrettäisiin keskitetysti, niin se edellyttäisi vastuiden tarkastelua osittain uudelleen. Tilanne on ongelmallinen, jos muiden säädösten asettamia velvoitteita kohdistetaan uudelleen ilman arviointia niiden vaikutuksista. Esimerkiksi tiedonhallintalain 26 ja 27 §:n rekisteröintivelvoitteiden mahdollistaminen keskitetyissä kansallisissa tietovarannoissa. Nyt niiden suunniteltu käyttötarkoitus voi olla jotakin muuta, kun asiankäsittelyjärjestelmä.

Ehdotetun arkistointilain 13 §:n 3 momentin mukaan arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot voidaan siirtää kansalliseen arkistotietovarantoon tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitettun säilytysajan kuluessa. Säännös mahdollistaisi tietoaineistojen siirtämisen kansalliseen arkistotietovarantoon tilanteessa, jossa alkuperäistä tarkoitusta varten määritetty säilytysaika on vielä meneillään. Tällöin on kuitenkin pidettävä huolta, että asiakirjoja ja tietoaineistoja koskevat tekniset järjestelyt ovat sellaiset, että asiakirjat ja tietoaineistot ovat siirrosta huolimatta tarvittaessa helposti viranomaisen käytettävissä, jos asiakirjoihin tai tietoaineistoihin jouduttaisiin jostain syystä vielä myöhemmin palaamaan.

Ohtonen Kalle
Ruokavirasto