

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Työryhmän tavoite tiedon koko elinkaaren kattavasta yhtenäisestä, yleislaintasoisesta sääntelystä on hyvin kannatettava. Nykylainsäädäntö on ristiriitaista ja hajanaista. Digitaalista tietoa voidaan lähestyä monista eri näkökulmista ja hyvä tiedonhallinta muodostuu eri näkökulmien kokonaisuudesta.

Laadittaessa yhtä tiedonhallinnan sääntelyn kokonaisuutta olisi pyrittävä turvaamaan se, että tiedonhallinnan eri erityisalueiden näkökulma tulee sekä organisaation sisällä että tiedon koko elinkaarta ajatellen huomioiduksi. Tässä ajattelen erityisesti omaa yliopistollista opetus- ja tutkimusalueettani, asiakirjahallintaa (organisaatioiden asiakirjahallintoa ja arkistointia), jonka toimintaedellytyksiä raportin linjaukset toteutuessaan hyvin olennaisesti heikentävät. Lainsäädännöstä katoaa sellainen sääntely, jossa olisi edes viitteenomaisesti tunnistettu tällaisen erityisalueen olemassaolo ja erityisosaamisen tarve viranomaisissa (Arkistolaki). Linjauksissa ei tunnisteta tällaisen funktion olemassaoloa viranomaisissa alueena, joka tarvitsisi keskitettyä koordinointia ja ohjausta. Kansallisarkiston antama tuki asiakirjahallinnosta viranomaisissa huolehtiville katoaa ilman, että tilalle tulee mitään. Linjaukset aiheuttavat lisäksi sekavuutta olemassa olevaan terminologiaan ja rikkovat alan vakiintuneet käytännöt ilman että tätä perustellaan ja tilalle ehdotetaan parempia.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Raportissa todetaan (s. 64), että tiedonhallinta tulisi sääntelykohteena määritellä tiedonhallintaan liittyvien tehtävien sekä vastuiden ja velvollisuuksien kautta. Tätä tehtäessä olisi tarkastettava, että lainsäädännössä on otettu kaikin osin huomioon SFS-ISO 15489 -standardi, jossa vastuut ja velvollisuudet on määritelty hyvin toimivan asiakirjahallinnan näkökulmasta. Se, että viranomaisen

sisäisen hallinnon järjestämistä ei haluta säännellä (s. 65) on ymmärrettävää. Organisaatiot tulisi kuitenkin velvoittaa hankkimaan riittävästi henkilöstöä, jolla on koulutuksensa puolesta valmiudet huolehtia tiedonhallinnan tehtävistä sen eri osa-alueilla.

Sivulla 72 todetaan, että yhteiskunnan tiedonhallintaa olisi pyrittävä hoitamaan vähemmällä määrällä tietovarantoja, joihin samaa tai samantyyppistä tietoa kerätään rinnakkain. Tavoite on hyvä. Samalla on huomattava, että arkistot eivät säilytä pelkästään tietoa, ne säilyttävät todisteita toiminnasta. Tällöin voi joissain tilanteissa olla järkevää säilyttää eri konteksteista peräisin olevaa tietoa, joka on sisällöllisesti täysin identtistä. Muuten jää epäselväksi, mitä tietoa viranomaisella on ollut käytettävissä sen päätyessä ratkaisuihinsa. "Sama tietoaineisto" on arkistoteoreettisesti kyseenalainen käsite, koska identtisillä eri viranomaiselle toimitetuille asiakirjoilla on jokaisella oma tehtävänsä, jonka täyttymisestä niiden olemassaolo kertoo. Tästä syystä Kansallisarkistolle ajateltu velvoite huolehtia "ettei samaa tietoaineistoa arkistoida useita kertoja" voi olla korkeintaan tavoite, koska tässä on käytettävä harkintaa.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Arkistolakien vuodesta 1981 edellyttämät arkistonmuodostussuunnitelmat ovat olleet asiakirja-ammattilaisten elinkaarihallinnan työväline. Suunnitelmien laatiminen ja tuominen osaksi organisaatioiden toimintaa on ollut keskeinen osa asiakirja-ammattilaisten työtä. Samalla ne ovat luoneet yhteyden profession eri osa-alueilla toimivien välille, koska niin aktiivivaiheen asiakirjahallinta kuin aineiston valikointi tutkimuksen ja yhteiskunnan laajempaan käyttöön on hyödyntänyt suunnitelmia. Suunnitelmia on käytetty myös metatietojen tuottamiseen elinkaaren eri vaiheisiin. Suunnitelmien tarkoitus ja merkitys on siis ollut paljon laajempi kuin laissa mainittu "arkistonmuodostus" (jonka senkin työryhmä vaikuttaa mieltäneen hyvin kapeasti) ja sääntelyä uudistettaessa olisi huolehdittava siitä, ettei muutoksilla estetä hyvin toimivia toimintatapoja.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

-

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

-

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

-

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

-

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

-

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Raportissa erotetaan tiukasti toisistaan kaksi vaihetta asiakirja-aineistojen elinkaareissa: niiden hallinta viranomaisessa ”alkuperäisessä käyttötarkoituksessa” ja niiden hallinta päätearkistossa, siis Kansallisarkistossa, ”yleisen edun mukaisessa käyttötarkoituksessa” (s. 15, 141). Edellistä kutsutaan työryhmän raportissa ”säilyttämiseksi”, jälkimmäistä ”arkistoinniksi”. Viranomaiset eivät arkistoi mitään ja niillä ei ole arkistoa (s. 140). Viranomaiset ainoastaan säilyttävät tietoa, mikä ei pitkäaikaisenaakaan ole arkistointia (s. 142). Ainoa, joka arkistoi, on Kansallisarkisto (s. 143). Tämä viedään loogisesti niin pitkälle, että viranomaisen tiloissa olevat manuaaliset aineistot, joita se ei enää säilytä, kuuluvat Kansallisarkiston vastuulle ”muun muassa tietoluovutusten osalta... Arkisto muodostaa tässä tapauksessa yhden loogisen kokonaisuuden sen fyysisestä sijainnista huolimatta.” (s. 143).

Pidän hyvänä, että lainsäädännöstä katoavat ”arkistonmuodostuksen” kaltaiset ammattitermit, joiden merkitys ja tulkinta on asiakirja-ammattilaisten alaa. Myöskään ”arkistoa” ja ”arkistointia” ei tulisi käyttää lainsäädännössä. Niille yritetään raportissa antaa uusi merkitys, mikä on hyvin disruptiivista ajatellen alan suomalaista kirjallisuutta ja käytäntöjä. Lainsäädännössä ei pitäisi määritellä uudelleen käsitteitä, joilla on kansallisella erityisalueella vakiintunut sisältö. Jos näin tehdään, tuloksena on suurta sekaannusta. Lisäksi ohjeistus, kirjallisuus ja koulutusmateriaalit vanhenisivat samalla olennaisin osin kauttaaltaan.

Suomalaiseen, ruotsalaiseen ja yleensä pohjoismaiseen hallintokulttuuriin kuuluu, että arkistoon sisältyvät myös muut kuin pysyvästi kulttuurihistoriallisiin tarkoituksiin säilytettävät aineistot. Raportissa esitetty tiukka käsitteellinen jako kulttuurihistoriallisen arkiston ja viranomaisten edelleen käyttämien aineistojen välillä on alunperin peräisin Yhdysvalloista, josta se on levinnyt muuallekin englanninkieliseen maailmaan, vähiten Australiaan. Ehdotettu tulkinta ”yhdestä loogisesta arkistosta”, joka on hajallaan viranomaisilla, rikkoo alan peruseriaatteita kansainvälisesti. Esitys on tehty terminologian osalta joko tuntematta toiminta-aluetta tai välittämättä siitä.

EU-asetuksen suomenkielisessä versiossa ”archiving” on käännetty ”arkistoinniksi”. Anglosaksista terminologiaa ei voi kääntää suoraan suomeksi. Käännös on virheellinen. Kun EU:n tietosuojasetuksen jälkeen viranomaisten säilyttämisen ja kulttuurihistoriallisiin tarkoituksiin säilyttämisen välillä on tehtävä ero, se olisi tehtävä koskematta ”arkiston” käsitteeseen, jota ei tarvitse käyttää tulevassa lainsäädännössä sen enempää kuin ”arkistointiakaan”. Englanninkielisessä EU-asetustekstissä viranomaisen säilyttäminen näyttää olevan ilmaistu termillä ”store”, joten suomeksi voitaisiin puhua esimerkiksi viranomaisen ”tiedon tallentamisesta” tai ”tallettamisesta” erotukseksi ”tiedon säilyttämisestä”, josta huolehtisi esimerkiksi Kansallisarkisto. ”Pysyvästi säilyttäminen” on vakiintunut alalla tarkoittamaan säilyttämistä kulttuurihistoriallisiin tarkoituksiin, mikä pitäisi myös ottaa huomioon lainsäädäntöä kirjoitettaessa.

Terminologian lisäksi linjaukset muuttaisivat olennaisesti asiakirjatiedon arvonmääritystä. Vuoden 1981 arkistolaista lähtien on toimittu niin, että viranomaisten arkistonmuodostussuunnitelma Kansallisarkistolle on toiminut seulontaesityksenä, jonka perusteella Kansallisarkisto on valikoinut

itselleen tulevat aineistot hyläten tai hyväksyen viranomaisen tekemät ehdotukset ja mahdollisesti lisäten niihin aineistoja, joiden säilyttämistä Kansallisarkistossa viranomainen ei ole itse pitänyt tarpeellisena.

Työryhmä ehdottaa, että tietojen säilyttämisen kriteerit määriteltäisiin laissa. Tiedonhallintayksiköt tunnistaisivat näiden kriteerien perusteella mahdollisesti pysyvästi säilytettävät aineistot ja tekisivät niiden täytyessä esityksen Kansallisarkistolle aineiston säilyttämisestä Kansallisarkiston sähköisessä järjestelmässä. Kansallisarkisto tekisi puolestaan lakiin viitaten päätöksen aineiston vastaanottamisesta. Kansallisarkiston tehtävänä olisi varmistaa, ettei samaa tietoa aineistoa ”arkistoida” useita kertoja. (s. 142-143.)

Ensiksikin on huomattava, että tiedon säilytysaikojen määrittäminen (arvonmääritys) on kaikkein monimutkaisimpia ja vaikeimpia asiakirjahallintaan liittyviä tehtäviä. On täysin epärealistista ajatella, että lakiin voitaisiin kirjata yksiselitteiset ja riittävän kattavat määräykset siitä, mitä tulisi säilyttää tieteellisen ja historian tutkimuksen tarpeisiin. Lainsäädännössä voi olla korkeintaan jotakin abstrakteja periaatteita, joiden soveltaminen jäisi kunkin viranomaisen harkintaan, ja jotka käytännön tilanteissa olisivat välillä ristiriidassa. Esitetty malli on lisäksi toteutuksena atomaarinen: jokainen viranomainen tekee itse säilytysaikoihin liittyvät ratkaisut. Tällöin

1) On mahdotonta tarkastella tiettyä ilmiötä, tehtäväkenttää tai hallinnon alaa strategisesti kokonaisuutena ja huolehtia tätä kautta siitä, että yhteiskunnalle riittävä dokumentaatio saadaan tehokkaimmalla tavalla talteen (esimerkiksi ottamalla pysyvästi säilytettäväksi arkistoon yhdistelmä eri lähteistä ja hallinnon tasoilta saatavaa tietoa).

2) Ei ole mitään takeita sille, että eri viranomaiset tulkitsisivat samaa lainsäädäntöä käytännön ratkaisuihin samalla tavalla, jolloin arkistoihin päätyvä aineisto olisi kansallisella tasolla sattumanvaraista.

3) Eri puolilla viranomaisissa arvioitaisiin samankaltaisia aineistoja tutkimuksen ja kulttuurihistoriallisten tarpeiden näkökulmasta. Tämä teettäisi turhaa päällekkäistä työtä eikä olisi tehokkain tapa toimia.

4) Tutkimuksen ja kulttuurihistoriallisten tarpeiden arviointi olisi viranomaisille uusi tehtävä. Vaikka tätä harkintaa on varmasti tehty arkistonmuodostussuunnitelmia laadittaessa, vastuu tehtävästä on kuitenkin ollut toisaalla.

Raportissa todetaan, että ”Kansallisarkistolle pitää... turvata sen tehtävien hoitavien varmistamiseksi riittävät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mitä tietoja siirretään arkistoitavaksi viranomaisen tietoaineistoista” (s. 141). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että nämä mahdollisuudet olisivat rajalliset:

1) Kansallisarkisto ainoastaan reagoisi viranomaisten tekemiin esityksiin eikä sillä ilmeisesti olisi mahdollisuutta omaehtoisesti puuttua viranomaisten säilyttämiseen.

2) Kansallisarkisto ei enää saisi tietoja viranomaisten tietoaineistoista muuten kuin sille siirrettäväksi esitettävien aineistojen osalta, joten valikointi kävisi tämänkin vuoksi mahdottomaksi.

Pidän hyvänä, että viranomaisia kuunnellaan myös tutkimukselle arvokkaaksi katsotun tiedon arvonmäärityksessä enemmän, koska he ovat omien aineistojensa parhaita asiantuntijoita. Toisaalta kulttuurihistoriallisten merkitysten arviointi ja tutkimuksen seuraaminen ei ole viranomaisten toiminnan ydinaluetta. Muiden tarpeiden ollessa polttavampia on pelättävissä, että tämä näkökulma jää niiden jalkoihin, varsinkin kun viranomaisten intressissä on todennäköisesti minimoida omat rasitteet lainsäädännön jättäessä siihen tilaa. Kuten edellä totesin, lain on pakostakin oltava niin tulkinnanvarainen, että niin tulee varmasti käymään.

Julkishallinnon asiakirjahallinnon ohjaus on työryhmän linjauksissa hyvin hajallaan: mukana olisivat OKM, KA, JUHTA, VM ja koko valtioneuvosto, Kansallisarkisto ainoastaan säilyttäjänä (s. 143). Tästä puuttuu kouluttava, kehittävä ja ohjeistava taho, joka edustaisi asiakirjahallinnon näkökulmaa ja joka voisi kehittää aluetta systemaattisesti läpi koko julkishallinnon integroiden sen muuhun tiedonhallintaan. Sellainen tarvitaan ehdottomasti.

Vaikka raportissa muuten kieltäydytään ottamaan kantaa viranomaisten hallinnon organisointiin, siinä kuitenkin ehdotetaan ”arkistovastaavan” nimeämistä (s. 142). Tehtävä olisi suppea-alainen ja statukseltaan ilmeisen vähäinen. Siksi se toisi enemmän vääriä mielikuvia kuin veisi asioita oikeaan suuntaan. Sama koskee raportin mainintaa ”metatietojen ja muiden *asiankäsittelyä* koskevien tietojen hallinnasta”, mikä viittaa hyvin suppeaan näkemykseen asiakirjahallinnasta. Olisi toivottavaa, että laissa tämän sijaan mainittaisiin kaikki asiakirjahallintaan liittyvät tehtävät (esim. SFS-ISO 15489:n standardin pohjalta) ja velvoitettaisiin nimeämään niistä vastaava henkilö, jolla on tehtävään asianmukainen yliopistokoulutus.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

-

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Lainsäädännön yhtenäistäminen ja selkeyttäminen on prioriteetti. Raportti menee kuitenkin asiakirjahallinnan osalta myös alueille, jotka eivät ole juridisia kysymyksiä. Niiltä osin työryhmästä on edustanut pääosin vääränlaista asiantuntemusta eikä näitä ehdotuksia olisi toteutettava. Jos esimerkiksi arvonmäärityskäytäntöjä halutaan muuttaa, tarvitaan uusi valmistelutyö. Raportissa ei edes perustella sitä, miksi nämä muut muutokset olisivat tarpeen ja miten hyötyä niillä saavutettaisiin nykytilanteeseen verrattuna. Syntyvät haitat ovat kuitenkin ilmeisiä.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

-

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Linjaukset merkitsisivät asiakirjahallintaan liittyvien opetussisältöjen kattavaa uudistamista ja hyvin merkittävää uudelleen koulutustarvetta. Kyse ei ole pelkästään lakitekstistä ja terminologiasta vaan myös olemassa olevien ja vakiintuneiden käytäntöjen korvaamista uusilla. Suuri osa asiakirjahallinnan piirissä työskentelevistä tekee työtään melko vähäisellä alan koulutuksella.

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyt tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamislinjaukset ovat asiakirjahallinnalle kokonaisuutena hyvin vahingollisia, millä on seurauksia pitkällä aikavälillä niillä yhteiskunnan alueilla, joita asiakirjahallinta palvelee: toiminnan seuranta ja todennettavuus, hallinnon avoimuus, päätöksenteon demokraattinen valvonta, tutkimus ja yhteiskunnan kulttuurinen identiteetti. Mikään asiakirjahallintaa koskettavista linjauksista ei sinänsä ole mahdoton. Ongelma on se, että jos ne viedään esitetyssä muodossa ja kokonaisuudessaan läpi, julkishallinnon asiakirjahallinnassa ollaan yhtäkkiä hyvin kaottisessa tilanteessa: perustermit eivät tarkoitakaan enää sitä mitä ennen, viranomaisille on siirtynyt vastuu sellaisesta arvonmäärityksestä, mitä ne eivät ole aikaisemmin tehneet, asiakirjahallintaa ohjaava taho on kadonnut, asiakirjahallinnon suunnittelua on tehtävä uudella tavalla, ja lisäksi olemassa oleva kirjallisuus ja ohjeistus eivät enää ole sovellettavissa. Yhtenä esimerkkinä seurauksista voi todeta, että jos Suomessa useassa yliopistossa annetaan tällä hetkellä opetusta "arkistoalalle", ei työryhmän linjausten toteuduttua pysty sanomaan, minkälaista koulutusta sen tulisi olla, mikä sen sisältö muutosten jälkeen olisi, kenelle sitä annetaan ja pitäisikö sitä kutsua uudella nimellä.

Pekka Henttonen
Yliopistonlehtori, dosentti. Tampereen yliopisto. Viestintätieteiden
tiedekunta.