

Asia: VN/23654/2021/

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1990-luvulta peräisin olevan arkistolain korvaavaa sääntelyä on odotettu pitkään. Uusi arkistointilaki huomioi yhteiskunnalliset ja tietotekniset muutokset ja saattaa sääntelyn myös nykyistä yhteentoimivammaksi muun tiedonhallintaa ohjaavan lainsäädännön kanssa. Tämä on huomioitu niin selkeässä lain tarkoituksen kuin yhdenmukaisten käsitteidenkin määrittelemisessä ja käytössä. Esimerkiksi viranomaisen asiakirjan määritelmän tuominen uuteen lakiin on tervetullut parannus, vaikka niin ikään 1990-luvulla säädetystä julkisuuslaista peräisin olevaa käsitettä sinänsä pidettiin vanhentuneena tiedonhallintalakia valmisteltaessa. Arkistointilaki noudattaa myös tiedonhallintalain kolmitasoisista asiakirja-tietoaineisto-tietovaranto-hierarkiaa.

Laki edellyttää arkistoinnin toteuttamisen suunnittelua osana muuta tiedonhallintaa, mutta siinä ei eritellä siihen perinteisemmin liittyvää dokumentaatiota, arkistonmuodostus-, tiedonhallinta- tai tiedonohjaussuunnitelmia, jotka toki voivat olla kaikki tiedonhallintalaissa määritellyn loogisen tiedonhallintamallin osia. Lain perusteluissa tarkennetaan, että tietojen koko elinkaarenhallinta, arkistointi mukaan lukien, otetaan huomioon myös tietojärjestelmien suunnittelussa ja määrittelyssä. Tähän yleisesti liittyvien puutteiden ja laista johtuvien uusien asiakirjojen siirtämistä koskevien vaatimusten toteutumisen vuoksi voisi kuitenkin olla syytä eritellä suunnittelun kohteet tarkemmin myös suoraan lakitekstissä. Toisaalta arkistoinnin kattavan suunnittelun varmistamiseksi viranomaisissa tarvitaan todennäköisesti myös lain mahdollistamia erillisiä Kansallisarkiston tarkentavia määräyksiä.

Lakiteksti ei ota lainkaan kantaa arkistointiin liittyvän toiminnan organisointiin viranomaisissa, esimerkiksi sitä koskevien vastuiden tai resurssien osoittamiseen. Se ei myöskään nimeä tehtäviin liittyviä toimintoja, tieto- ja asiakirjahallintoa ja arkistotoimea vastaavalla tavalla kuin nykyinen arkistolaki.

Tiedonhallintalaissa tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuiden määrittely on säädetty tiedonhallintayksikön johdon velvollisuudeksi. Toteutuuko arkistointi sitä kautta, että sitä koskevat tiedot kuvataan tiedonhallintamallissa, jonka laatimisen ja ylläpidon vastuut johto on määritellyt tiedonhallintalain pohjalta? Arkistointiin sisältyy kuitenkin paljon muitakin tehtäviä. Niiden hoitamisen järjestäminen eri viranomaisissa kaipaisi selkeämpää ja tarkempaa ohjausta, koska siinä on ollut yleisesti puutteita jo nykyisenkin lainsäädännön aikana.

Kansallisarkiston aikaisemmat arvonmääritys- ja seulontapolitiikan yleiset kriteerit on tuotu nyt lakiin, mutta toisaalta henkilötietojen arkistoinnin osalta edellytettyä oikeasuhtaisuuden ja riskien arviointia varten se ei sisällä vastaavia määritelmiä.

Lain mukaan Kansallisarkisto voi saattaa vireille arkistoitavista asiakirjoista ja tietoaineistoista päättämisen, jos viranomainen ei itse huolehdi siitä kohtuullisessa ajassa. Tämä edellyttäneen Kansallisarkistolta käytännössä kaikkien eri viranomaisten tiedonhallintamallien aktiivista ja jatkuvaa tarkastelua. 23 §:ssä säädetäänkin vastaavasti Kansallisarkiston oikeudesta saada viranomaisilta tiedot tiedonhallintamallista ja arkistoinnin ja arkiston ylläpidon järjestämisestä. 22 §:ssä Kansallisarkistolle on myös varattu oikeus arvioida säännösten ja määräysten noudattamista viranomaisissa ja ”kiinnittää” viranomaisten ”huomiota”, jos vaatimusten täyttämässä on puutteita. Perusteluiden mukaan viranomaiset eivät aina näe arkistointia keskeisenä tehtävänä, minkä vuoksi siitä ei välttämättä huolehdita asianmukaisesti ja ajallaan. Onko Kansallisarkistolla valvontaan ja ohjaukseen riittävästi resursseja ja toisaalta uuden lain nojalla käytännössä toimivaltaa epäkohdan korjaamiseksi?

Kansallisarkisto on aikaisempina vuosikymmeninä laatinut niin sanottuja yleisiä seulontanormeja, vaikka nykyinen arkistolaki ei tätä ole erikseen määritellyt. Uusi laki antaa Kansallisarkistolle oikeuden päättää useiden eri viranomaisten asiakirjojen ja tietoaineistojen arkistoinnista yleisellä päätöksellä. Tällaiset toimialakohtaiset ja -riippumattomat arkistointipäätökset voivat tehostaa ja yhdenmukaistaa viranomaisten toimintaa, edellyttäen, että ovat tulkinnallisesti yksiselitteisiä. Miten velvoittavia yleiset päätökset ovat, jos viranomainen on päättänyt tai päättää säilyttää yleisen arkistointipäätöksen määrittelemät asiakirjat ja tietoaineistot pysyvästi itse niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa?

Arkistointilain 11 §:ssä säädetään arkistoitavien asiakirjojen ja aineistojen laadun varmistamisesta erityisesti tietojärjestelmien ja tilojen asianmukaisuudesta huolehtimalla. Kansallisarkiston olisi syytä tehdä mahdollisia tarkentavia määräyksiä antaessaan yhteistyötä omia suosituksiaan laativan tiedonhallintalautakunnan kanssa niiden yhdenmukaisuuden ja tehokkaan jalkauttamisen ja seurannan edistämiseksi. Tämä toteutunee sitä kautta, että lainsäädäntömuutos täydentää tiedonhallintalautakuntaa arkistoinnin asiantuntemuksella.

Lain perustelutekstissä korostetaan, että arkistoitavista aineistoista ei poisteta henkilötietoja, koska tietoaineistojen on säilyttävä muuttumattomassa muodossa ja koska niiden tieteellinen ja

oikeudellinen todistusvoimaisuus eivät saa kyseenalaistua. Toisaalta henkilötietoja sisältävät aineistot on tarkoitus siirtää siten, että niitä voidaan yhdistellä turvallisesti ja tarjota joko pseudonymisoidussa tai anonymisoidussa muodossa. Kansallisarkisto huolehtinee rekisterinpitäjänä siirrettyjen asiakirjojen ja tietoaaineistojen henkilötietojen pseudonymisoinnista ja anonymisoinnista, mutta liittykö tämän palvelun toteuttamisen käytännön edellytysten varmistamiseen vaatimuksia siirtävälle viranomaiselle? Tämän voisi ajatella tarkoittavan tapauksesta riippuen esimerkiksi siirrettäviin asiakirjoihin ja tietoaaineistoihin sisältyvien henkilötietojen hyvinkin yksityiskohtaista luokittelua tai merkitsemistä.

Arkistointilain 13 §:n mukaan asiakirjoja ja tietoaaineistoja olisi mahdollisuus siirtää normaalista menettelystä poiketen Kansallisarkistoon myös niiden alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysajan kuluessa. Tällainen tilanne voisi perustelutekstin mukaan syntyä silloin, kun määritelty säilytysaika osoittautuu liian pitkäksi suhteessa aineistojen tosiasialliseen käyttöön niiden ensisijaiseen käyttötarkoitukseen. Rekisterinpitäjyyteen ja tietopalveluun liittyviä vastuita tällaisessa tapauksessa on kuvattu muualla perusteluissa implisiittisesti, mutta ne voisi olla syytä esittää myös itse lakitekstissä.

Perustelutekstin mukaan viranomaisten asiakirjojen ja tietoaaineistojen siirtokustannuksia vähentävät Kansallisarkiston mahdollisuudet ottaa niitä aikaisempaa useammin vastaan myös niiden natiiviformaateissa. Tämä voi madaltaa viranomaisten kynnystä tietojen ajantasaisempiin siirtoihin. Toisaalta merkittäviä kustannuksia ja monien viranomaisten nykyiset valmiudet ylittäviä haasteita aiheutuisi Kansallisarkiston vaatimusten mukaisia tietojen siirtorakenteita muodostavien toiminnallisuuksien toteuttamisesta tietojärjestelmiin. Kuten perustelutekstissä mainitaan, sellaisia on jo olemassa valmiina joissakin markkinoilla olevissa asianhallintatuotteissa, mutta niissä käsitellään ja säilytetään kuitenkin vain pientä osaa tiettyjen viranomaisten arkistoitavista tietoaaineistoista. Rajapinnan ohella tietoja olisi tosin mahdollista siirtää myös Kansallisarkiston siirtokäyttöliittymässä, jossa siirtopaketteja voidaan tuottaa manuaalisesti. Olisiko Kansallisarkiston siirtopalvelua mahdollista kehittää niin, että eri viranomaisten tarve toteuttaa toiminnallisuuksia omiin tietojärjestelmiinsä voitaisiin minimoida?

Kansallisarkistolla on 15 §:n mukaan oikeus saada sisällöltään muuttuvasta arkistoiduista tietoaaineistosta ote tutkimuskäyttöä varten. Otantojen tai tilannekuvien frekvenssin esittäminen arkistointipäätökseen on perustelutekstin perusteella viranomaisen tehtävä. Laissa ei määritellä, mikä osa aineistosta otannassa siirretään, kaikki ajankohtaan mennessä kertyneet tiedot vai ainoastaan edellisen otannan jälkeen muodostunut uusi aineisto ja mahdolliset muutokset. Tämä jäänee ratkaistavaksi tietoaaineistokohtaisesti.

Lain 18 § oikeuttaa Kansallisarkiston perimään maksuja arkistotietovarannosta ”sähköisesti” antamistaan tiedoista. Tarkoitetaanko tietojen sähköisellä antamisella tällöin myös esimerkiksi katseluyhteyden avaamista tietojen omatoimiseksi hakemiseksi arkistotietovarannosta? Perustelutekstin mukaan maksuja voidaan sen sijaan periä asiakirjojen antamisesta ”sähköpostitse”. Paperimuodossa annettavista tiedoista Kansallisarkisto ei arkistointilain perusteella perisi mitään maksuja, joten näiden kohdalla sovellettaneen julkisuuslakia. Periikö Kansallisarkisto maksuja

tietojen antamisesta myös aineistot sinne siirtäneiltä viranomaisilta sekä tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysajan kuluessa että sen jälkeen? Maksullisuudella voi olla vaikutusta viranomaisten säilytysaika- ja arkistointipäätöksiin.

Kansallisarkisto voi lain 20 §:n perusteella avata erikseen katseluyhteyden henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin tietoihin oikeutetuille. Katseluyhteyden mahdollistavan Kansallisarkiston tietojärjestelmän on lain mukaan tunnistettava poikkeava tietojen hakeminen, mutta muita sen vaatimuksia ei määritellä yksityiskohtaisemmin. Kansallisarkiston ohella merkittävä vastuu asiakirjojen ja tietoaineistojen asianmukaisesta saatavuudesta ja luottamuksellisuudesta on niitä tuottavilla, luokittelevilla ja arkistotietovarantoon siirtävillä viranomaisilla. Metatietojen kattavuus, täsmällisyys ja oikeellisuus korostuvat, jos niitä käytetään (automaattisesti) katseluoikeuden myöntämisen perusteina tietosisältöön erikseen tutustumatta. Kattaako perustelutekstissä mainittu sähköisen asioinnin palvelun riskikartoitusmenettely mahdolliset puutteet ja virheet tietojen kuvailemisessa ja luokittelussa?

Jos arkistotietovarantoon siirretään viranomaiselle sopimuksellisesti luovutettuja tietoja, miten niiden antaminen edelleen Kansallisarkistosta huomioidaan? Tai pitäisikö tietojen myöhempi siirtäminen kansalliseen arkistotietovarantoon huomioida jo viranomaisen ja luovuttajan välisissä sopimuksissa?

Laissa ei ole omaa kohtaansa tietojen saatavuuden varmistamisesta sähköisen säilyttämisen palvelussa, vaikka perusteluissa todetaankin, että aineistojen käyttöä helpottavia menetelmiä, kuten kokotekstihakuja, navigoitavuutta, selailtavuutta ja metatietojen rikastamista on mahdollista kehittää. Palvelutaso on joissakin viranomaisissa ollut tähän mennessä tietoaineistojen siirtämisen esteenä Kansallisarkistoon. Perusteluissa todetaankin, että palvelussa arkistoituihin asiakirjoihin on vain harvoin käytössä yhtä hyviä hakumenetelmiä kuin viranomaisten omissa tietojärjestelmissä. Tämä heikentää tietojen saatavuutta, pidentää aineistopyyntöjen käsittelyaikoja ja kasvattaa jälkimmäisten kustannuksia.

Tiedonhallintalain 5 §:ään ehdotetussa muutoksessa säädetään tiedonhallintamalliin sisällytettäväksi tiedot arkistoinnin ja arkiston ylläpidon toimenpiteistä sekä arkistojärjestelmästä tai -paikasta. Arkistointilain käsitteistön näkökulmasta viranomaisilla itsellään ei pitäisi olla arkistoitujen tietojen säilyttämiseen tarkoitettuja arkistojärjestelmiä. Tarkoitetaanko tiedonhallintamalliin määriteltävällä arkistojärjestelmällä kaikkien viranomaisten kohdalla kansallista arkistotietovarantoa, jonne asiakirjat ja tietoaineistot siirretään operatiivisista tietojärjestelmistä? Vai tarkoitetaanko sillä viranomaisen omaa keskitettyä säilytysjärjestelmää, josta asiakirjat ja tietoaineistot siirretään kansalliseen arkistotietovarantoon? Vai tarkoitetaanko arkistojärjestelmällä analogisten arkistotietojen hallintajärjestelmää. Entä arkiston paikka? Tarkoitetaanko tällä arkistoitavien vai arkistoitujen analogisten asiakirjojen säilytyspaikkaa viranomaisessa vai Kansallisarkistossa?

Hanhela Topi
Luonnonvarakeskus

Määttä Jari
Luonnonvarakeskus