

Lausunto

21.02.2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Arkistointilainsäädännön uudistaminen ja suhteuttaminen esimerkiksi selkeästi arkistolakia tuoreempaan tiedonhallintalakiin nähden on hyvin kannatettavaa ja erittäin tarpeellista. Jo yksistään alan termistön uudistuminen vaikuttaa suuresti toimijoihin, jonka takia yhtenäistämistä on syytä tehdä, jotta asiat ymmärretään samalla tavalla esimerkiksi asiakirjahallinnon substanssiasiantuntijoiden ja ICT-henkilökunnan välillä. Asiakirjojen voimakas sähköistyminen ja käsittelyssä käytettävien järjestelmien kehittyminen mahdollistavat sähköisen tiedonhallinnan toteuttamista aivan eri tavalla ja laajuudessa kuin nykyisin voimassa olevan arkistolain säätämishetkellä.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla." Edellä mainittu julkisuuslain pykälän momentti on käytännön soveltamisen kannalta hyvin ongelmallinen, koska arkistolainsäädäntö ei määrittele eikä lausuttavana olevan lakiluonnoksen pohjaltakaan tule määrittelemään täsmällisesti arkistoon liitettävien asiakirjojen tunnistamista, mikä jää puhtaasti viranomaisen työntekijöiden tulkin vastuulle. Jos viranomainen on kuitenkin tunnistanut tällaisia arkistoon liitettäviä asiakirjoja, niin edelleen julkisuuslain mukaan "viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla". Tässä ei lähtökohtaisesti ole ongelmaa, jos viranomainen on luokitellut asiakirjan julkisuuslain nojalla joko julkiseksi tai salassa pidettäväksi, mutta jos kyseinen asiakirja arkistoidaan kansallisessa arkistopalvelussa, niin onko asiakirjan luovuttamisesta päättävä viranomainen Kansallisarkisto vai asiakirjan alkuperäisesti laatinut organisaatio?

Termistä arkistonmuodostussuunnitelmasta luopuminen on sinänsä kannatettavaa ja esimerkiksi termi tiedonohjaussuunnitelmaa kuvaa nykypäivänä tehtävää asioiden ja asiakirjojen ryhmittelyä ja luokittelua paperinmakuista arkistonmuodostussuunnitelmaa paremmin.

Arkistonmuodostussuunnitelman korvaaminen tiedonhallintamallilla on kuitenkin käytännössä sekä käsitteellisesti että toiminnallisesti hankalaa. Tiedonhallintamallin kuvaamiseen tarkoitettujen tietoteknisten työvälineiden voivat olla luonteeltaan enemmän ICT-maailman kokonaisarkkitehtuuriin suunniteltuja järjestelmiä, joilla esimerkiksi asiarekisterin tehtäväluokituksen ja asiakirjatyyppien metatietojen kuvaaminen ei ole yhtä luonnollista kuin sähköistä säilytys- tai asianhallintajärjestelmää ohjaavilla tiedonohjausjärjestelmillä. Viranomaisten tavat kuvata tiedonhallintamallinsa vaihtelee suuresti niin kuvaustason kuin siinä käytettävien järjestelmien osalta eikä arkistoitavien tai säilytettävien asiakirjojen dokumentointi saa jäädä yhtä hämäräksi lainsäätäjän tasolta. Jos arkistonmuodostussuunnitelma poistetaan lainsäädännöstä ja vastaavien tietojen edellytetään löytyvän tiedonhallintamallista, niin viranomaiset tarvitsisivat konkreettisempaa sääntelyä, että miten asia käytännössä hoidetaan. Muutoin on suuri riski sille, että asia jää suurelta osin hoitamatta, koska arkistonmuodostussuunnitelman ylläpitovelvoitetta ei enää ole eikä tiedonhallintamallin työkalut mahdollista asiakirjallisten tietojen ylläpitämistä. Isoissa organisaatioissa asiakirjahallinnan tiedot ovat pirstaloituneet usein moniin eri kokonaisuuksiin, joista osaa ylläpidetään vanhahtavasti arkistonmuodostussuunnitelmassa, asianhallintajärjestelmissä olevia tietoja tiedonohjausjärjestelmän tiedonohjaussuunnitelmassa ja paperisissa päätearkistotiloissa hyllyjen järjestystä ja sisältöä ylläpidetään arkistoluetteloissa. Tällöin asiakirjahallinnallinen tieto koostuu useammasta eri loogisesta kokonaisuudesta vähän samaan tapaan kuin tiedonhallintalain tarkoittama asiarekisteri ei ole pelkästään organisaation asianhallintajärjestelmän sisältämä diaari.

Kansallinen sähköinen arkistotietovaranto vaikuttaa lähtökohtaisesti kannatettavalta ajatukselta, mutta siihen liittyy todella paljon huomioitavia asioita. Hyvänä vertailukohtana kansallisen arkistopalvelun toteutukselle toimii Kelan Kanta-palvelut, jossa ylläpidetään asiakas- ja potilastietovarantoa, sähköisiä reseptejä ja kansalaisille osa arkistoiduista tiedoista tarjotaan käytettäväksi Omakanta -palvelun kautta. Sote-organisaatioille tarjotaan myös mahdollisuutena arkistoida vanhoja asiakas- ja potilasasiakirjoja Kelan vanhojen tietojen arkistoon, josta arkistoidut asiakirjat ovat vain rekisterinpitäjän käytettävissä eikä niitä näytetä kansalaisille. Kelan Kanta-palveluissa on kokonaisuutena paljon hyvää, mutta mahdollisen kansallisen arkistotietovarannon kannalta myös paljon opittavaa.

Usein esimerkiksi terveydenhuollossa potilaan hoidossa käytettäviä tietoja käytetään operatiivisten potilastietojärjestelmien kautta paikallisesti ja tietopyyntöjä tehdään myös rekisterinpitäjän omista aineistoista sen sijaan, että samoja tietoja haettaisiin Kannasta. Kanta mielletään operatiivisessa toiminnassa usein nimenomaan arkistoksi, jossa olevaa tietoa ei osata tai haluta hyödyntää esimerkiksi hankalaksi koettujen katselinratkaisujen takia. Myös Kanta-palveluiden arkistonhoitajille tarkoitettujen käyttöliittymät ovat olleet haasteellisia käytettäviä. Vanhemmassa arkistonhoitajan käyttöliittymässä yksittäisen potilasasiakirjan löytäminen oli huomattavan työlästä, koska ratkaisu ei osannut näyttää tiedonhakijalle esimerkiksi haettavan potilasasiakirjan erikoisalanäkymän lyhennettä, vaan käyttäjä joutui etsimään oikeaa näkymää sattumanvaraisesti availemalla lukuisia potilaan eri asiakirjoja, jotka eivät millään tavalla liittyneet tarvittavaan tietoon. Uudemmassa käyttöliittymässä tiedonhaku on huomattavasti helpompaa, koska käyttäjä voi valita esimerkiksi yleislääketieteen, laboratorion, radiologian tai vaikkapa psykiatrian asiakirjat tarkasteltavaksi, mutta uudessa käyttöliittymässä asiakirjan näyttömuoto on konekielistä XML-koodia mikä ei millään muotoa palvele potilasasiakirjatietoja tarvitsevien henkilöiden tarpeita oli kyseessä sitten potilasasiakirjakopioita kaipaavat yksityishenkilöt tai toiset terveydenhuollon organisaatiot, jotka

tarvitsisivat tekstejä avuksi osana potilaan nykyistä hoitoa. Tällä hetkellä vain vanhempi käyttöliittymä tarjoaa potilasasiakirjat muotoiltuna xml-tiedostona, jolloin teksti on ymmärrettävässä muodossa luettavaa ja rekisterinpitäjä voi vastata tietopalvelussa lakisääteisistä velvoitteistaan.

Kanta-palveluista saadut arkiston käyttäjien kokemukset niin ydintoiminnan kuin varsinaisen arkistosubstanssin asiantuntijoiden osalta antavat konkreettisia esimerkkejä missä kansallinen sähköinen arkistoratkaisu voi epäonnistua, jos loppukäyttäjien järjestelmälle asetettavia tarpeita ei riittävässä laajuudessa huomioida arkistojärjestelmän suunnittelussa ja kehittämisessä. Oman haasteensa kansallisessa arkistojärjestelmässä luo yksistään eri viranomaistoimijoiden moninaisuus, mikä voi aiheuttaa tilanteen, ettei joidenkin toimialojen keskeisiä erityisvaatimuksia voida järjestelmässä riittävässä määrin huomioida ja lopputuloksena on kaikille huono kompromissi. Jos viranomaiset siirtävät kansalliseen arkistoratkaisuun pysyvästi säilytettävää, mutta heillä edelleen aktiivikäytössä olevaa aineistoa, niin sen käytettävyys tulisi turvata kansallisessa arkistojärjestelmässä siten, että aineiston helppokäyttöisyys, eheys ja todistusvoimaisuus toteutuvat myös Kansallisarkiston ylläpitämässä järjestelmässä.

Koska kansalliseen arkistopalveluun on suunniteltu vastaanotettavan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja, niin viranomaiset eivät pääse paikallisten arkisto- ja säilytysjärjestelmien kustannuksista eroon. Pitkäaikaisesti säilytettävien asiakirjojen säilytysajat ovat kuitenkin vuosikymmeniä ja koska tietojärjestelmät joudutaan hankintalain nojalla säännöllisin väliajoin kilpailuttamaan uudestaan, niin säilytysjärjestelmien ylläpitokehikosta muodostuu viranomaisille pitkässä juoksussa valtavat kulut ottaen huomioon kilpailutuksista, korvaavien järjestelmien hankinnoista ja aiempien järjestelmien migraatioista ja alasajoista aiheutuvat kustannukset. Esimerkiksi isojen viranomaisorganisaatioiden asianhallintajärjestelmissä voi historiataakan perässä vetäminen vaikuttaa jo uusien järjestelmien tekniseen suorituskykyyn, kun uuden järjestelmän käytön aloitusta edeltävästi joudutaan migroimaan tietoaineistoja useammasta vanhasta asianhallintajärjestelmästä. Asianhallintajärjestelmien sisältämien sähköisten diaaritietojen pysyvä säilytys perustuu arkistolaitoksen päätökseen AL 16465/07.01.01.03.02/2016. Isoilla viranomaisorganisaatioilla on usein myös toimialakohtaisia säilytysjärjestelmiä, jotka ovat profiloituneet esim. talous- tai henkilöstöhallinnon, asiakas- ja potilasasiakirjojen tai vaikkapa kuvantamistutkimusten tietojen säilyttämiseen

Jos kansallisella keskitetyllä arkistoratkaisulla haetaan viranomaisille kustannussäästöjä, niin sen tulisi kyetä vastaanottamaan myös viranomaisten pitkään säilytettävät asiakirjat, koska muutoin kansallisesta ratkaisusta tulee vain ylimääräinen lisäkulu viranomaisen omien säilytysratkaisujen päälle. Tällöin kansallisesti keskitetyn arkistoratkaisun pitäisi kyetä huolehtimaan myös asiakirjallisten tietojen hävittämisestä määräajan säilytettävien asiakirjojen kohdalla. Vastaavaahan ei ole kyetty toteuttamaan esimerkiksi Kanta-palveluissa, joissa sähköiset asiakas- ja potilastiedot säilytetään pysyvästi, mikä on ristiriidassa asiakastietolaissa säädettyjen asiakas- ja potilasasiakirjojen säilytysaikojen kanssa, vaikkakin Kanta-palveluilla on Kansallisarkiston määräyksellä lupa säilyttää ko. tietoja pysyvästi sähköisessä muodossa. Jos uuteen keskitettyyn sähköiseen arkistoon otettaisiin julkishallinnon kustannussäästöyistä perustellusti vastaan myös määräajan säilytettäviä asiakirjoja, niin asiakirjojen hävittämistoiminnallisuuksiin tulisi panostaa riittävästi resursseja, ettei koko järjestelmästä tule koko viranomaiskentän digitaalisen tiedon kaatopaikkaa, josta tarpeettoman tiedon poistaminen käy lopulta mahdottomaksi. Arkistokentän on syytä välttää liiallisen tiedon säilyttämistä myös digitaalisessa formaatissa, vaikka tiedon seulonta ja hävittäminen sähköisestä muodosta saatetaan kokea liian vaikeasti toteutettavaksi tai turhaksi.

Arkistointilain 10 §:ssä ehdotettu yleinen arkistointipäätös on hyvä lisä sinänsä jo melko vakiintuneeseen määräyksenantoperinteeseen mitä Kansallisarkisto edeltäjiin on aiemmin toteuttanut. Yleiset linjaukset helpottavat sekä arkistointipäätöksenantajaa että viranomaisia laajemmin, ettei jatkossa jokaisesta toimialasta tai kokonaisuudesta tarvitse lähteä laatimaan viranomaiskohtaista seulontaesitystä ja hakemaan seulontapäätöstä. Yleisellä arkistointipäätöksellä olisi mahdollista pureutua myös nykylainsäädännön epäselvyyksiin ja vajavaisuuksiin mitä arkistoinnin saralla esiintyy. Esimerkiksi laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä ei vastaa toisiolain mukaisten tietoaineistojen säilytysaikakysymyksiin, jotka ovat sote-toimijoille tätä nykyä hyvin epäselvät. Asiakastietolaissa sote-aineistojen ensiökäytön säilytysajat on selkeästi määritelty ja niiden säilytysaikojen päätyttyä rekisterinpitäjien tulisi tuhota säilytysajan menettäneet tietoaineistot välittömästi. Ongelma syntyy toisiolain mukaisten tietoaineistojen säilytysaikojen puuttumisesta, koska tulkinnasta riippuen toisiolain mukaisia tietoaineistoja tulisi säilyttää toisiökäytön tarkoituksessa pysyvästi, kun taas tietosuoja- ja henkilötietolaista henkilötietojen minimointiperiaate voi vaatia toisiolain mukaisten tietoaineistojen säilyttämistarvetta ensiökäyttöä lyhyemmäksi. Yleisellä arkistointipäätöksellä toisiolain mukaisten tietoaineistojenkin säilytysarvo olisi mahdollista päättää kaikkia toimijoita sitovaksi sillä edellytyksellä, ettei toisiolain mukaisten tietoaineistojen säilytysajat muodosta tulkintaristiriitaa ensiökäyttöön tarkoitettua säilyttämisestä.

Lain esittelytekstissä viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisestä käsittelystä annettuun asiakastietolakiin, jossa perinnöllisyyslääketieteen ja harvinaisten sairauksien kannalta lääketieteellisesti merkittävät asiakirjat on määrätty säilyttämään pysyvästi, kun taas näytteet ja elinmallit voidaan säilyttää pysyvästi, kuitenkin niin että säilyttämistarvetta on arvioitava viiden vuoden välein. Tällaisista hyvin epämääräisistä säilyttämistarpeen jälkikäteisarviointeista tiettyjen määrävuosien jälkeen tulisi mahdollisuuksien mukaan luopua kokonaan. Käytännössä viiden vuoden välein tehtävää arviointia ei viranomaisissa usein muisteta tehdä ja tällaista häilyvää säilytysperustetta joudutaan käyttämään aivan liian tiuhaan täsmällisen säilytysajan puuttumisen takia. Säilytysajan epämääräisyys on ongelmallista erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietoaineistojen kohdalla, joissa huoli henkilötietojen minimointiperiaatteen toteutumisesta on aiheellinen.

Uudessa arkistointilaissa tulisi säätää viranomaisten arkistointiin liittyvistä vastuista ehdotettua tarkemmin. Nykyisin voimassa olevassa arkistolaissa on määrätty arkistotoimen järjestämisen vastuusta kunnanhallituksen tasolla ja myös arkistosta vastuullisen viranhaltijan tai toimihenkilön määräämisestä. Vastaavaa tarkempaa määräystä olisi toivottavaa saada myös uuteen arkistointilakiin, koska erityisesti arkistoinnin ja tiedonhallinnan vastuunjaot saattavat nykyisellään jäädä viranomaisten työskentelyssä liian epäselviksi. Tiedonhallintalaissa on osaltaan määrätty tiedonhallintayksikköjen johdon vastuusta tiedonhallinnan tehtävien vastuiden toteuttamisesta. Arkistointilaissa olisi tärkeää huomioida myös arkistoinnin vastuiden jalkauttaminen viranomaisissa ja huolehtia, ettei arkistoinnin ja tiedonhallinnan vastuut mene keskenään sekaisin, vaikka osin päällekkäisistä vastuista voikin olla kyse. Jos arkistointivastuun määrätään olevan yksinomaan viranomaisella, niin se ei tuo vastuuseen samalla tavalla konkretiaa kuin, jos vastuuseen määrätään esimerkiksi arkistotoimesta viranhaltijoita tai toimihenkilöitä.

Luotoniemi Minna
Pirkanmaan hyvinvointialue - Pirkanmaan hyvinvointialue, Pasi Lehmus,
Tietohallinto