

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

Arkistointilain näkökulma ja arkistoinnin terminologia

Arkistointiin liittyvää terminologiaa löytyy nyt useammasta eri laista (ehdotettu arkistointilaki, tiedonhallintalaki ja julkisuuslaki) ja samalla kaikkea keskeistä arkistointiin liittyvää terminologiaa ei ole enää tässä uudessa lakiesityksessä määritelty lainkaan.

Julkisuuslaissa viitataan useassa kohdassa arkistointiin ja arkistolaissa vastaavasti otetaan käsitteitä ja määritelmiä julkisuuslaista. Julkisuuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa, mikä voi vaikuttaa keskeisesti arkistointilain keskeisiin käsitteisiin ja määritelmiin, ja on otettava huomioon molempien lakien valmistelussa.

Tiedonhallintalain näkökulma on aineiston elinkaaren alkupään suunnitteluvaiheessa ja aktiivijajan aineistossa, jota arkistoidaan säilytysajan päätyttyä. Arkistointilain näkökulma taas on jo arkistoidussa aineistossa, josta on itsessään tullut tutkimusarvoltaan arvokasta tutkimusaineistoa. Vaikka näiden näkökulmaerojen ajattelisi olevan selkeitä, ei näin välttämättä ole, etenkin jos terminologia on samankaltaista, muttei johdonmukaisesti yhtenäistä.

Käsitteistön tulisi olla näissä kaikissa yhteyksissä johdonmukaista ja arkistointiin liittyvien käsitteiden yksiselitteisiä ja selkeitä väärinymmärrysten välttämiseksi. Tiedonhallinnan ja arkistoinnin suunnittelua tehdään monissa organisaatioissa eri alojen asiantuntijoiden toimesta, joilla voi olla

hyvin erilainen näkökulma asiaan. On tiedonhallinnan, asiakirjahallinnan, arkistoinnin ja it-alojen asiantuntijuutta, ja kaikkien näiden olisi ymmärrettävä asiat mahdollisimman samalla tavoin.

Professori Eljas Orrman esitti omassa lausunnossaan selkeän perustelun alan terminologian harmonisointiin liittyen, johon Aalto-yliopisto yhtyy:

”Edellä olevan perusteella olisi erittäin tärkeitä, että terminologia kaikissa niissä säädöksissä, jotka liittyvät tiedonhallintaan ja arkistointiin sekä asiakirjojen ja tietoaineistojen käsittelyyn julkishallinnossa harmonisoitaisiin. Kullakin termillä tuli olla sama määritelmä kaikissa relevanteissa säädöksissä, ja käsitteiden määritelmät tulisi säädöksissä nykyistä laajemmasta määrin koota erityisiin määritelmäpykäliin. Tämä olisi epäilemättä myös omiaan tekemään lakikielestä helpommin ymmärrettävää, minkä tärkeyttä Kotimaisten kielten keskuksen edustaja on aivan äskettäin julkisessa sanassa (HS 3.3.2025) korostanut.”

Arkistonmuodostussuunnitelma vs tiedonhallintamalli

Arkistonmuodostussuunnitelmasta (AMS) luopuminen on sinänsä kannatettavaa. Vaikka tiedonhallintamalli pitääkin sisällään tiedonhallintalain 5§ mukaan tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta, ei tiedonhallintamallissa edellytetä asiakirjatason ohjausta, jota taas säilytysaikaesitykseen vaaditaan. Säilytysaikojen ja arkistoinnin käytännön toteutuksen suunnittelu pelkän tiedonhallintamallin avulla voikin tuottaa organisaatioille haasteita.

Jo nyt tiedonhallintalain edellyttämät kuvaukset ovat vaatineet julkishallinnolta valtavasti resursseja, kun selkeitä raameja kuvauksien toteuttamiselle ei ole. Vaikka valtaosa organisaatioista ovat jo nykyisellään korvanneet arkistonmuodostussuunnitelman osin asiakirjahallinnan tietojärjestelmiä ohjaavalla tiedonohjaussuunnitelmalla, ei tämä ole nykyisellään itsestään selvä osa tiedonhallintamallia.

Kansallinen arkistotietovaranto ja siirtomahdollisuuden laimentaminen

Kansallinen arkistotietovaranto ja siirtomahdollisuuden laimentaminen siirtovelvollisia viranomaisia laajemmalle ei ratkaise organisaatioiden resursointia paikallisten pitkäaikaissäilytykseen kykenevien järjestelmien osalta, sillä kansalliseen arkistopalveluun on suunniteltu vastaanotettavan vain arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja.

Pitkäaikaisesti säilytettävien asiakirjojen ja muiden erikoisaineistojen (av-aineistot, muut vastaavat kokoelmat) säilytysajat vaihtelevat vuosikymmenistä pysyvään säilytykseen ja näille vaadittavan järjestelmäinfrastruktuurin toteuttaminen edellyttää yhtä lailla erillistä arkistoinnin ja pitkäaikaissäilytyksen resursointia ja asiantuntijuutta, mikä olisi hyvä huomioida vaatimuksissa.

Vastuu arkistoinnin suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä arvonmäärityksestä (7§ ja 8§)

Organisaatioiden resursointitarpeet (asiantuntijuus suunnittelussa, toteutuksessa ja arvonmäärityksessä) olisi hyvä huomioida jollain tavoin, sillä arkistoinnin suunnittelun ja toteuttamisen vastuut jäävät lakiesityksessä epäselviksi. Arkistoinnin toteuttaminen olisi suunniteltava osana tiedonhallintaa, mutta tiedonhallintalaki ei itsessään säädi arkistoinnin suunnittelusta ja toteuttamisesta, jolloin arkistointiin liittyvät tehtävät voivat jäädä organisaatioissa huomiotta, kun laissa ei enää säädetä arkistotoimen järjestämisen vastuista.

Lain perusteluissa arkistoinnin suunnitelmallinen toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmien määrittelyä ja suunnittelua siten, että järjestelmät mahdollistavat asiakirjallisen tiedon koko elinkaaren hallinnan sekä asiakirjojen, asiakirjallisten tietojen ja niihin liittyvän metatiedon säilymisen ja arkistoon siirtämisen. Tiedonhallinnan ja arkistoinnin lainsäädäntö erottelevat tiedon säilyttämisen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen sekä tiedon arkistointivaiheen.

Käytännössä arkistointitarpeet tulee kuitenkin huomioida jo asiakirjatiedon elinkaaren alkuvaiheessa, eli esimerkiksi järjestelmien hankinta- ja käyttöönottovaiheessa. Tämän pitäisi olla mahdollisimman selkeä kokonaisuus tiedonhallintalain ja arkistolain osalta, jotta näin myös käytännössä tapahtuisi ja että organisaatioista löytyisi tähän arvonmääritykseen ja tekniseen suunnitteluun riittävää asiantuntijuutta.

Laissa on myös tarkennettu viranomaisen roolia asiakirjojen ja tietoaineistojen arvonmäärityksessä tutkimuksellisia tarpeita varten (8 §). On erinomaista, että arvonmääritystä on avattu lakiesityksessä yksityiskohtaisemmin. Arvonmääritykseen liittyvät uudet tehtävät kuitenkin edellyttävät organisaatioilta entistä enemmän vastuuta arkistoitavien aineistojen tunnistamisessa ja arvonmäärittämisessä. Resursointinäkökulmasta on selkeä riski siihen, että organisaatiolla ei ole tarvittavia resursseja tai osaamista tehtävään. Pahimmassa tapauksessa tutkimuksellisesti arvokasta aineistoa ei tunnisteta ja se hävitetään määräajan säilytyksen jälkeen. Vaikka Kansallisarkisto vastaakin lopullisesta arkistointipäätöksestä, ei Kansallisarkistollakaan ole välttämättä kaikille aloille ulottuvaa näkemystä huomata näitä aineistoja, jotka resursoinnin puuttuessa voivat jäädä arkistointiesityksistä pois.

Arkistoitavan tiedon tutkimuskäyttö on esitettyssä lakitekstissä hyvin esillä. Arvonmäärityksestä ehdotetaan säädettäväksi ensi kertaa lain tasolla. Ehdotetussa 8 §:ssä todetaan, että viranomaisen tulee määrittellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaineistot tutkimuksellisten tarpeiden perusteella

(arvonmääritys). Tämä kohta tulee muotoilla siten, että viranomaisen ei voi käsittää tässä tarkoitettuna (ainoastaan) viranomaisen omia tutkimuksellisia tarpeita, vaan laajemmin tieteellisen (mm. yhteiskunnallisen ja historiallisen) tutkimuksen tarpeita. Arvonmääritysveloitteesta säädettäessä voisi viitata esimerkiksi "tulee määritellä arkistoitavat asiakirjat ja tietoaaineistot niihin kohdistuvien tutkimuksellisten tarpeiden perusteella". Tutkimukselliset tarpeet voivat olla tieteellisen tutkimuksen tuntomerkit täyttäviä taikka muita tutkimuksellisia tarpeita. Tätä tutkimuksellista tarvetta ei ole laajemmin avattu myöskään esityksen perustelutekstissä.

8 §:n ehdotetussa 2 momentissa tutkimuksellisia tarpeita ei ole listattu lainkaan huomioon otettavien seikkojen listauksessa. Tutkimuksellisten tarpeiden sisällyttäminen arvonmäärityskriteereihin (esityksessä kohdat 1)-5)) voisi olla paikallaan. Ehdotuksen perusteluissa asiaa on kuvattu "Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Arkistointi on vahvasti tieteeseen ja tutkimukseen liittyvää toimintaa, sillä arkistoissa olevia tietoja käytetään pääosin tutkimukseen ja tieteen tekemiseen, etenkin historiatieteissä. Tieteen vapautta edistetään ja turvataan laadukkailla ja turvallisilla arkistointimenetelmillä. Vaikka arkistoinnilla ei suoranaisesti ohjata tieteen tekemisen aiheita tai vaikuteta tietyn asian tutkimukseen, on selvää, että arkistoitavista asiakirjoista päättäminen tulee tehdä mahdollisimman läpinäkyvin ja objektiivisin kriteerein. Ehdotetun arkistointilain 8 §:n mukainen arvonmääritys perustuu tutkimuksellisiin tarpeisiin." Lisäksi 8 §:n 2 momentin kohdassa 1) on viitattu tehtävän merkittävyyteen, mutta muotoilusta ei käy ilmi minkä tehtävän merkittävyyden arvioinnista on kyse, mahdollisesti viranomaisen tehtävän merkittävyydestä? ("Yhteiskunnan kehitystä monipuolisesti kuvaavien ja edustavien tietojen tunnistamiseksi arvonmäärityksessä tulee ottaa huomioon: 1) tehtävän merkittävyys;")

Koulutukseen liittyvien tietovarantojen arkistointi

Opetushallitus mainitsee omassa lausunnossaan seuraavaa:

"Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että tietovarantojen arkistointiin liittyviä seikkoja on tarpeen täsmentää erityislainsäädännössä varantokohtaisesti. Täsmennettäviä seikkoja ovat Opetushallituksen näkemyksen mukaan esimerkiksi valtakunnallisten tietovarantojen luonne lopullisena tietona, eikä kopiona, joita esimerkiksi opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot tällä hetkellä ovat. Samoin säilytysajat ja suostumuksen perusteella tallennettavien tietojen elinkaari kaipaavat tarkennusta. Erityislainsäädännössä on pyrittävä säätämään seikoista, joilla varmistetaan tiedon eheyden ja luotettavuuden säilyminen Kansallisarkistolle tehtävissä tietosiirroissa.

Opetushallitus toteaa huomiona, että opetustoimen osalta kaikkia tietoja ei tulla siirtämään, vaan niiden arkistoinnista vastaavat yhä koulutuksen ja opetuksen järjestäjät. Tähän liittyvistä tietojen yhteensovittamisesta tai tietojen kartoittamiseen liittyvästä työstä ei ole erikseen mainittu hallituksen esityksessä."

Yhdymme opetushallituksen esiin tuomiin seikkoihin. Kaikki koulutusta ja opetusta toteuttavat organisaatiot eivät ole siirtovelvollisia Kansallisarkistoon. Myöskään kaikki koulutusta ja opetusta koskevat arkistoitavat tiedot eivät kuulu kansalliseen tietovarantoon siirtyviin tietoihin. Tietojen yhteensovittaminen, tietovarantojen arkistointi Kansallisarkistoon ja toisaalta kansalaisen näkyvyys omien tietojen arkistointiin ja tietopalvelua antavaan tahoon vaatii suunnittelua.

Lisäksi mahdollisten uusien tietoaineistojen tai asiakirjojen mukaan ottaminen kansallisiin tietovarantoihin tulisi ottaa huomioon koulutusta ja opetusta antavien organisaatioiden arkistoinnin ja pitkäaikaissäilytyksen suunnittelussa, mikä taas vaatii erityistä asiantuntijuutta.

Asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen (12§)

Lakiesityksessä tuodaan selkeästi esiin sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen osalta se, että alkuperäinen ilmentymä voidaan tuhota, mikäli tällä ei ole erityistä kulttuurihistoriallista arvoa. Tämä on erittäin kannatettavaa.

Katseluyhteyden avaaminen

Ehdotetussa 20 §:ssä on kyse katseluyhteyden avaamisesta ja sen edellytyksistä. Katseluyhteyden avaaminen on tärkeä tietojen turvallista tutkimuskäyttöä edistävä keino. Säädetäessä katseluyhteyden avaamisesta on Kansallisarkistolle jätetty merkittävää harkintavaltaa: Kansallisarkisto ”voi avata--- katseluyhteyden” joihin ”katseluoikeuden saavalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja” ja lisäksi ”edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että katseluyhteys on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tietoihin ja avaaminen on oikeasuhtaista rekisteröidyn oikeuksiin nähden”. Lisäksi Kansallisarkisto ”voi tarvittaessa vaatia käyttäjältä selvityksen siitä, kuinka luovutettujen tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää”, ja tämän lisäksi säädetään Kansallisarkistolle tiettyjen edellytysten perusteella, että tällainen selvitys ”on vaadittava”.

Tieteellisen tutkimuksen autonomian ja perustuslakiin sisältyvän tutkimuksen vapauden turvaaminen tietopyyntöjä ja katseluyhteyttä järjestettäessä tulee turvata. Samoin tietoja tutkimuskäyttöön pyytävien ja katseluyhteyttä hakevien yhdenvertainen kohtelu on tärkeää. Kovin laaja harkintavalta taikka tilanne, jossa tutkimuskäyttöä hakeva ei ennalta tiedä millaisia selvityksiä edellytetään ja millaisia perusteita sovelletaan, eivät ole tutkimuskäytön kannalta hyväksyttäviä. Harkintavallan käyttämisen ei tulisi esimerkiksi johtaa tilanteeseen, jossa Kansallisarkisto käytännössä arvioi, onko tutkimuskysymys oikein asetettu taikka onko tutkimuksen toteutustapa tai menetelmä ”oikeasuhtainen” tai ”tarpeellinen”. Tieteellisen tutkimuksen osalta alan käytäntöjen mukaisen tutkimussuunnitelman esittämisen tulisi olla lähtökohtana, minkä lisäksi esimerkiksi datanhallintasuunnitelman edellyttäminen voi olla perusteltua. Tietojen antamista harkittaessa on siten huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Perustelutekstissä todetaan, että "katseluyhteys voitaisiin avata, jos katseluoikeuden saavalle on annettu tiedonsaantioikeus tieteellistä tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten tai katseluyhteyden saavalla on oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja". Tieteelliselle tutkimukselle ei kuitenkaan millään erityisellä menettelyllä "anneta tiedonsaantioikeutta" esimerkiksi tutkimusorganisaatioissa, vaan tieteellisen tutkimuksen tekijät itse arvioivat tutkimukseen tarvittavan tiedon tarpeen ja pyytävät katseluoikeutta tai muuta pääsyä tarvittavaan tietoon.

Saaristo Antti
Aalto-yliopisto