

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

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua arkistointilaista ja laista julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Etelä-Suomen aluehallintoviraston hallinto- ja kehittämisspalvelut (HAKE) lausuu esityksestä kaikkien aluehallintovirastojen puolesta.

Arkistolainsäädännön uudistamisen tarve on ollut jo pitkään ilmeinen ja erityisesti tiedonhallintalain voimaan tulon jälkeen hämmennystä kentällä ovat aiheuttaneet epäyhtenäisyys arkistolain ja tiedonhallintalain sääntelyssä ja käsitteissä. Termien ja käsitteiden yhdenmukaistaminen eri yleislakien kesken, mukaan lukien arkistonmuodostajan käsitteestä luopuminen, on kannatettava muutos. Samalla esitys käytännössä tuo lain tasolle monia viime vuosina jo vakiintuneita käytänteitä kuten yleiset arkistointipäätökset ja arkistollisen ja kulttuurihistoriallisen arvon määrittämisen pääasiallisen vastuun siirtymisen viranomaiselle.

Ehdotetun arkistointilain 4 §:ssä todetaan: ”Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetun toimielimen toiminnan päätyttyä tässä laissa säädetyistä viranomaisen tehtävistä vastaa toimielimen asettamisesta päättänyt viranomainen.” Käytännössä toimielimen asiakirjat saattavat sijaita sähköisinä muun viranomaisen asianhallintajärjestelmässä kuin sen organisaation järjestelmässä, joka toimielimen on asettanut (esimerkiksi ministeriö on voinut asettaa lautakunnan tai toimikunnan, jonka asiakirjahallintoa hoidetaan jonkun saman hallinnonalan viraston asianhallintajärjestelmässä). Jos toimielimen asettamisesta päättäneen viranomaisen tehtäväksi tulee huolehtia kyseisen toimielimen asiakirjojen arkistoinnista, tämä voi aiheuttaa käytännön haasteita.

Ehdotetun arkistointilain 7.1 §:ssä todetaan: ”Viranomaisen on suunniteltava arkistoinnin toteuttaminen osana tiedonhallintaa. Viranomaisen on muodostettava tietoaineistonsa siten, että

niiden sisältämien asiakirjojen ja tietojen säilyvyys ja käytettävyys arkistointitarkoituksessa voidaan varmistaa.” Sanamuotoa voisi muokata siten, että siitä kävisi vielä selkeämmin ilmi vaatimus huomioida arkistoinnin vaatimukset asiakirjan elinkaaren alusta lähtien.

Muutoin 7 §:ssä kuvattu vaatimus arkistoinnin suunnittelusta selkeyttää arkistoinnin osuutta osana tiedonhallintamallia. On hyvä, että erillisen arkistonmuodostussuunnitelman vaatimus tiedonhallintamallin rinnalta poistuu. Toisaalta arkistonmuodostussuunnitelman paikan käytännössä ottanut tiedonohjaussuunnitelma on olennainen osa viranomaisen asiakirjahallintoa. Tiedonohjaussuunnitelmassa kuvataan tyypillisesti asiakirjatasolla erityisesti niiden asiakirjallisten tietojen säilytysaikoja ja mahdollista arkistointia, joita käsitellään asianhallintajärjestelmässä. Tiedonohjaussuunnitelman ulkopuolelle jää tietoja ja tietoaaineistoja, joita käsitellään muissa järjestelmissä ja/tai rekistereissä. Nämä kuvattiin aiemmin arkistonmuodostussuunnitelmassa ja voidaan nyt kuvata tiedonhallintamallissa tietoaaineistotasolla. Hankalaa on, että näin ollen osalle tiedoista kuvataan säilytysaika ja tieto arkistoinnista asiakirjatasolla ja osalle tietoaaineistotasolla. Säilytysaikojen määrittämisessä on ollut pyrkimystä tietoaaineistokohtaiseen säilyttämiseen, mutta toisaalta tietosuoja- ja henkilötietojen säilyttämistä ei tulisi säilyttää tarpeettomasti, mikä taas ohjaa asiakirjakohtaiseen säilytysaikojen määrittämiseen. Myös Kansallisarkiston tiedonhallintalautakunnan suositusten pohjalta laatimat yleiset arkistointipäätökset on laadittu asiakirjatasolla (kuten itse suosituksetkin). Tämä eritasoisuus arkistoitavan asiakirja-aineiston määrittelyssä ja tiedonhallintamallin rakenteessa hankaloittaa tiedonhallintamallin hyödyntämistä arkistoinnin suunnittelussa. Käytännön tasolla toimivia arkistoinnin suunnittelun malleja etsitään vielä.

8 §:ssä kuvattu arvonmäärityksen painopisteen siirtäminen Kansallisarkistolta viranomaisen vastuulle on toisaalta perusteltua, toisaalta viranomaisen näkökulmasta haastavaa. Vaikka viranomaisella itsellään on Kansallisarkistoa parempi käsitys sille kertyvästä asiakirja-aineistosta ja sen luonteesta, on Kansallisarkistolla oletettavasti yksittäistä viranomaista parempi näkemys eri viranomaisissa kertyvien tietoaaineistojen kansallisesti muodostuvasta kokonaisuudesta, tietoaaineistojen suhteesta toisiinsa ja myös tutkijoiden intresseistä. Lisäksi arviointityö vaatii viranomaisessa asiantuntevaa resurssia. Riskinä on, että viranomaiset arvioivat tietoaaineistonsa arkistollisen (ja/tai kulttuurihistoriallisen) arvon liian vähäiseksi ja arvokasta kulttuuriperintöä häviää.

Luonnosesityksen 13 §:ssä ollaan tuomassa lain tasolle periaate siitä, että viranomaisen on siirrettävä arkistoitavat asiakirjansa ja tietoaaineistonsa Kansallisarkistolle sähköisessä muodossa. Tämä periaate on hyvä syntysähköisen aineiston osalta, mutta viranomaisten arkistoissa on edelleen kymmeniä hyllykilometrejä analogista paperiaineistoa, jonka digitaalisesti muuntaminen ei ole kovin yksinkertaista. Digitoinnin toteuttamista edesauttoi Kansallisarkiston ns. massadigitointihanke, joka sittemmin kuitenkin on jäänyt ilman rahoitusta. Nykyisellään on ajauduttu tilanteeseen, jossa viranomaiset velvoitetaan luovuttamaan aineisto Kansallisarkistolle sähköisenä, mutta jokainen viranomaisen joutuu itse hankkimaan aineiston digitoinnille rahoituksen. Tämä aiheuttaa viranomaisissa ylimääräistä työtä ja johtaa siihen, että arkistoaaineistoja ei digitoida eikä niitä luovuteta kansalliseen arkistotietovarantoon vaan ne jäävät viranomaisten omiin arkistotiloihin aiheuttamaan tila-, hoito- ja tietopalvelukustannuksia. Aineiston digitoinnin toteuttaminen

keskitetysti ja perustellusta syystä myös tiettyjen vanhojen aineistokokonaisuuksien (esim. lääninhallitusaineistojen rippeet) luovutusten salliminen analogisessa muodossa olisi HAKEn näkemyksen mukaan kaikin tavoin kustannustehokkaampaa kuin viranomaisten eritahtinen säntäily digitointiratkaisujen löytämiseksi. Pelkästään analogisessa muodossa tehty aineistoluovutukset siis tulisi edelleen sallia poikkeuksena pääsääntöön.

HAKEn pitää hyvänä käytäntönä sitä, että tiedonhallintalain 21 §:ssä tarkoitetussa säilyttämisen vaiheessa olevaa asiakirja-aineistoa voidaan siirtää Kansallisarkiston järjestelmään säilytettäväksi. Käytännössä näin on tehty, kun digitoitua arkistoaineistoa on siirretty säilytettäväksi Kansallisarkistoon. Toistaiseksi aluehallintovirastot ovat kuitenkin rekisterinpitäjiä suhteessa kaikkeen Kansallisarkiston järjestelmiin säilytettäväksi luovuttamaansa aineistoon. Tiedon siirtyminen alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisesta säilytysvaiheesta arkistoinnin vaiheeseen esimerkiksi tietyissä lupa-asioissa voi aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan kestää hyvin pitkään, kymmeniä ellei satoja vuosia. Tietojen siirtäminen osaksi kansallista arkistotietovarantoa ennen kuin säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen päättyy ja vaikkapa tietyn toimijan lupa (esimerkiksi ympäristölupa tai lupa toimia yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajana) lakkaa olemasta voimassa herättää ainakin lähtökohtaisesti kysymyksiä vastuiden näkökulmasta. Jos tiedot olisivat sekä säilyttämisen että arkistoinnin vaiheessa samaan aikaan, kuka vastaisi tietopalvelusta ja rekisterinpitäjyydestä ja mitkä olisivat rekisteröidyn oikeudet? Tulisiko viranomaiselle kuluja tietoa-aineiston pyytamisestä virkakäyttöön, jos rekisterinpitäjyys siirtyisi Kansallisarkistolle? Mikä taho olisi vastuussa tiedon julkisuusarvon lopullisesta määrittämisestä ennen sen luovuttamista tutkijoiden käyttöön? Aineiston siirtäminen arkistointivaiheeseen ennen säilytysvaiheen lopullista päättymistä soveltuu ehkä joillekin aineistoille paremmin kuin toisille. Tärkeää joka tapauksessa on, että ratkaisu kansalliseen tietovarantoon siirtämisestä tehdään yhdessä viranomaisen kanssa eikä Kansallisarkiston yksipuolisella päätöksellä. Sinänsä tällainen käytäntö voi osoittautua vuosikymmenten mittaan toimivaksi joidenkin aineistojen kohdalla, koska säilytysajat voivat olla pitkiä.

Lakiesityksen tiedonhallintalain mukaiset vaikutustenarvioinnit -osiossa todetaan Kansallisarkistolle siirrettäviin aineistoihin liittyen seuraavasti: ”Keskeinen havaittu riski on kuitenkin se, että aineistoja siirtävä viranomainen ei ole riittävällä tavalla tunnistanut aineiston erityisvaatimuksia esim. lainsäädännön tai tietoturvan osalta. Riskinä on myös, että aineistoja siirtävä viranomainen merkitsee salassapitoa tai henkilötietoluonnetta osoittavat metatiedot aineistolle puutteellisesti.” Tämä on relevantti riski, koska tyypillisesti lopullinen julkisuusarviointi viranomaisen asiakirjoille tehdään vasta siinä vaiheessa, kun aineistoa luovutetaan ulospäin yksittäisen tietopyynnön yhteydessä. Arkistoitavan aineiston Kansallisarkistolle siirtoa varten toteutettua jälkikäteistä julkisuusarviointia joudutaan viranomaisissa tekemään määrittelemällä aineistoa salassa pidettäväksi mahdollisesti tarpeettoman laajasti ”varmuuden vuoksi”, koska aineisto saattaa sisältää salassa pidettävää tietoa. Aineisto yliluokitellaan mieluummin kuin aliluokitellaan, jotta salassa pidettävää tietoa ei vahingossa päätyisi liian laajaan levitykseen. Toisaalta on myös mahdollista, että jokin tieto tulisi aliluokitelluksi ja salassa pidettävää tietoa päätyisi järjestelmään julkiseksi luokiteltuna. Kansalliseen arkistotietovarantoon siirretyn tiedon luovuttaminen tutkijoiden käyttöön teknisten ratkaisujen avulla edellyttää joka tapauksessa rekisterinpitäjältä edelleen aineiston hyvin huolellista etukäteistä tapauskohtaista julkisuusarviointia siirtovaiheessa tehdyn yleisen julkisuusarvioinnin lisäksi.

Mikäli Kansallisarkiston järjestelmien käyttö laajenee ja säilyttämisen vaiheessa olevan asiakirja-aineiston säilyttäminen sähköisessä arkistointipalvelussa yleistyy, olisi toivottavaa, että Kansallisarkisto kehittäisi teknisiä ratkaisuja säilytysjärjestelmän osalta. Nykyisellään järjestelmän käytössä hankaluuksia aiheuttaa erityisesti digitoitujen tiedostojen suuri koko. Viranomaiskäytössä tiedostojen hyödyntäminen Kansallisarkiston järjestelmästä vaatii viranomaiselta pahimmillaan aineiston tulostamista ja uudelleen skannaamista kooltaan sähköpostitse lähettämiskelpoisten tiedostojen tuottamiseksi. Järjestelmä vaikuttaa nykyisellään rakennetun ensisijaisesti arkistointitarkoituksessa, ei niinkään ajatellen viranomaisten yhä jatkuvaa tiedontarvetta ja tarvetta tulostaa järjestelmästä suuria aineistokokonaisuuksia kerralla.

13 §:ssä mainittu toteamus ”Siirron voi toteuttaa yhteisestä tietovarannosta tai tietojärjestelmästä vastaava viranomainen” on melko löyhästi todettu. Jos todetaan, että "voi toteuttaa", voiko eteen tulla tilanne, ettei kukaan ota vastuuta siirron lopullisesta toteuttamisesta? Vai onko lähtöoletta, että jokainen viranomainen pääsääntöisesti kuitenkin vastaa itse järjestelmään tallentamistaan tiedoista ja niiden siirtämisestä Kansallisarkistoon? Aiheuttaako mahdollinen eritahtinen tiedonsiirto käytännön haasteita ja olisiko tästä tarpeen säätää tarkemmin? Kyse on myös siirron aiheuttamista kustannuksista, joiden jakamisen sopimistarvetta on kuvattu 13 §:n pykälän perusteluissa. Käytössä on paljon järjestelmiä, joihin tallentavat tietoa eri viranomaiset. Nykytilanteessa kyse on käytännössä myös siirtoihin käytettävissä olevista henkilöresursseista tai niiden puutteesta. Mikäli siirron käytännön toteutus jätetään lain tasolla kovin tulkinnanvaraiseksi, kysymys siirto- ja kustannusvastuista voi nousta kompastuskiveksi, kun pyrkimys siirtojen toteuttamiseen jossain yhteiseen järjestelmään tietoja tallentavassa organisaatiossa herää.

Säilyttämis- ja arkistointikysymykseen liittyen HAKE pitää joka tapauksessa kannatettavana ajatusta kansallisesta arkistotietovarannosta. Määritelmään nojaten on helpompi ymmärtää, että Kansallisarkistossa voi olla säilytettävänä myös aineistoja, joita ei ole liitetty kyseiseen kansalliseen tietovarantoon vaan joiden rekisterinpitäjyys on toisaalla.

15 §:ssä esitetty uusi säännös ns. arkistokopioiden luovuttamisesta sisällöltään muuttuvasta tietoaaineistosta Kansallisarkistolle kuulostaa toimivalta ratkaisulta esimerkiksi tiettyjen arkistoitavaksi katsottujen rekisterien osalta. Käytännössä ehdotettu tapa konkretisoisi joidenkin jo olemassa olevien seulontapäätösten nojalla tapahtuvaa rekisteristä otettavan otoksen arkistointia (aluehallintovirastoissa tällainen on esimerkiksi rekisteri kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneistojen välitysliikkeistä).

Tiedonhallintalakiin esitetyt tekniset muutokset ovat HAKEn näkemyksen mukaan tarpeellisia tiedonhallinnan sääntelykokonaisuuden selkiyttämiseksi.

Åke Tiina

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Hallinto- ja kehittämisspalvelut