

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sääntelyn taustalla on jatkuvasti laajentunut tiedon hyödyntäminen viranomaisten päätöksenteossa ja palveluissa, mutta tähän ei kuitenkaan päästä perustamalla tiedonhallinnan kentälle uusia viranomaisia ja hajauttamalla järjestelmää eri toimijoiden kesken. Parhaaseen lopputulokseen päästäisiin selkeyttämällä nykyisten toimijoiden roolia, ohjausvaltaa ja tehtävien toteuttamisen työkaluja. Nykyinen organisaatiopohja on toimiva. Sääntely vaatii uudistamista, mutta totuttua ja hyvin toimivaa organisaatorakennetta, joka on osaltaan muokkautunut vuosikymmenten ajan, ei ole syytä muuttaa. Hyväksi havaittua mallia ei ole syytä muuttaa keksinnöillä, joiden toiminnasta ja toimintakyvystä ei ole mitään takuita eikä kansainvälisiä verrokkeja. Sen sijaan tulee, vahvistaa olemassa olevaa toimintaa yhteiskunnan muuttuviin vaatimuksiin sopiviksi.

Lakiehdotuksen keskeisiä tavoitteita on tiedon käytettävyyden edistäminen, yhteiskäyttö ja asiakirjahallinnan osalta elinkaariajattelu. Tiedon hyödynnettävyyden tulee myös lähteä elinkaariajatukselta ja tulee säätää siitä, että tiedon hyödynnettävyys huomioidaan elinkaaren kaikissa vaiheissa. Arkistointitarpeiden ja sähköisen arkistoinnin muodon ohjaukselle tulee laatia selkeä sääntelykehys, joka ohjaa menettelyä ja tiedon muotoja sekä rakennetta jo elinkaaren alkuvaiheissa. Arkistointi ei onnistu, ellei vaatimuksia ole huomioitu jo aiemmassa elinkaaren vaiheessa. Kansallisarkistolla tulee säilyttää vahva asema kyseisissä asioissa. Kansallisarkisto tuntee käytännöt ja on toiminut tiedonhallinnan keskeisimpänä edistäjänä. Esityksellä romutetaan tämä keskeinen asema toimivassa arkistointijärjestelmässä.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

2.1.3

Käsitteet vaihtelevat esityksessä todetusti, mutta nykylakien käsitteet ovat vakiintuneet niiden käyttöyhteyksiinsä ja eri lakien käsitteiden suhteita on totuttu käsittelemään tietyllä tavalla. Esitys ei

yhtenäistä käsitteitä kuin kyseisen lain osalta. Uudet käsitteet ovat tiedonhallinnan kentässä täysin irrotettuja kansainvälisistä yhteyksistä ja kommunikointi menisi siltä osin entistä hankalammaksi. Asianhallinnan käsitteitä ei ole monen muun keskeisen käsitteen mukaan avattu lakiehdotuksessa. Käsitteitä on syytä uusia ja pohtia uudelleen, mutta näin radikaalille muutokselle ei ole perusteita.

2.1.6.

Esityksessä todetaan, että säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla

olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre. Tämän esityksen myötä kyseinen ongelma ei poistu, eikä säännösten tasolla liene mahdollista säätää aikamääreitä ja yksityiskohtia kaikkiin säilytysaikoihin liittyen. Kansallisarkiston päätökset säilytysajoista ovat yksityiskohtaisia ja aikamääreitä sisältäviä. Kansallisarkiston ohjausvalta on perustunut erityisesti arkistolakiin ja sähköisten asiakirjojen osalta myös lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

2.2.6.

Kansainvälisestä vertailusta, mikä on tiedonhallintalain laajuuteen ja merkitykseen nähden erittäin suppeasti ja tarkoitushakuisesti laadittu, käy ilmi esimerkiksi, että arkistointiasioissa päätösvaltaa käyttää Kansallisarkistoa vastaavat viranomaiset. Esimerkiksi lautakuntamalli ei saa millään lailla tukea kansainvälisestä vertailusta. Arkistoviranomaisten toiminta on vakiintunutta ja malli on todettu kansainvälisestikin toimivaksi, joten kysymyksiä herättää se, miksi tätä mallia ollaan Suomessa muuttamassa viiteryhmään nähden täysin erilaiseen suuntaan. Keskeisimpänä viiteryhmänä arkistoasioissa ovat Pohjoismaat, joten vertailua tulisi tehdä vähintään kaikkien näiden kesken. Muissa Pohjoismaissa perinteistä Kansallisarkisto-mallia laajana tiedonhallinnan ohjaajana tuetaan.

Ruotsin arkistolaki on pitkälti Suomen lakia vastaava. Laki esityksessäkään ei ole katsottu, että Ruotsissa olisi tälle havaittu muutostarpeita. Muutostarpeet Ruotsissa liittyvät tietojärjestelmiin ja niiden yhteiskäyttöisyyteen ynnä muihin kehittämistarpeisiin. Lakiesityksestä puuttuu ilmeisen tarkoitushakuisesti maininta Ruotsin Kansallisarkiston johdolla kehitetyistä, koko julkishallinnon kattavista yhteisistä rajapintamäärityksistä (förvaltnings gemensamma specifikationer). Viron mallista käy ilmi niin ikään samankaltaisuus Suomen mallin kanssa, eli Kansallisarkistolla on määräys- ja valvontavaltaa sekä asiakirjahallinnon vahva ohjaus. Tanskassa tilanne on hieman poikkeava, mutta sielläkin esityksessä todetusti arkistoviranomainen ohjaa asiakirjahallintoa jo ennen arkistovaihetta. Lakiesityksen infotilaisuudessa 14.9.2018 mainittiin, että käsitteet perustuvat kansainvälisiin käytäntöihin. Infotilaisuuden esityksessä tuotiin esiin kirjasto- ja museosektorin toimijat, joilla ei ole mitään tekemistä julkishallinnon tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan kanssa.

2.3

Esityksessä todetaan, että kansallisesti tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely on sekavaa niin käsitteistöltään kuin toteuttamistavaltaankin. Sääntely-ympäristössä on myös

säilyttämiseen ja arkistointiin liittyviä säädöshierarkiaan liittyviä epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiäkin. Kansallisarkisto katsoo, ettei esitetty laki ainakaan paranna edellä väitetyjä ongelmia. Esimerkiksi säilyttämisen ja arkistoinnin määritelmät tulisi lakiesityksessä vielä selkeyttää. Arkistoinnin ja säilyttämisen toteuttamistavat eivät ehdotetusti tule selkeyttämään tilannetta vastuun siirtyessä entistä enemmän hajanaiselle, osaamiseltaan vaihtelevalle tiedonhallintayksikköjoukolle. Määräys-, ohjaus- ja valvontavallan hajaannuttaminen eri toimijoille ei selkeytä tilannetta viranomaisten/tiedonhallintayksiköiden näkökulmasta. Ohjauksen keventäminen ei ole ainakaan esityksen tavoitteiden yhdenmukaisuuden ja yhteiskäyttöisyyden mukaista, vaan nämä tavoitteet vaativat nimenomaan selkeää ja sitovaa ohjausta. Tietosuoja-asetus asettaa vaatimuksia arkistoinnille ja säilytysajoille, mikä on selvä asia. Kansallisarkisto ottaa nämä säännökset huomioon, koska sillä on osaaminen ja paras ammattitaito arvioida säilytystä suhteessa muihin säännöksiin, kuten se on tehnyt nykyisin ja jo hyvin pitkään tätä ennen. Tietosuoja-asetusta on alettu soveltaa 25.5.2018 eikä kansallinen laki ole lausunnon antohetkellä vielä voimassa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Esityksessä todetaan, että sääntelyyn tuotaisiin muun muassa selkeät vaatimukset koskien tietoaineistojen säilytys- ja arkistointitarpeen määrittelyä ja arkistojen hallinnointia. Arkistointia koskevaa päätöksentekoa selkiytettäisiin ja uudistettaisiin sääntely selkeämmin vastaamaan perustuslain ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Kansallisarkiston roolia kulttuuriperintöön liittyviin tietoaineistoihin ja arkistointiin liittyvien prosessien kehittäjänä ja ohjaajana vahvistettaisiin uusien ohjauskeinojen ja digitaalisten toimintatapojen käyttöönoton myötä. Kansallisarkisto katsoo perusteiden, joiden vuoksi sääntelyä ollaan uusimassa, olevan perusteltuja. Uudistus ei kuitenkaan täytä kaikkiaan niitä vaatimuksia ja tavoitteita, joita varten sitä ollaan säätämässä. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen sovittamisesta yhteen tiedonhallinnan vaatimusten kanssa ei juurikaan selkeytetä, vaan mainitaan näiden asioiden huomiointi esimerkiksi säilytysaikojen määrittämisessä. Kansallisarkiston käsitys on, että tiedonhallintayksiköt kaipaavat selkeää ohjausta ja tahoja, jonka puoleen kääntyä säilytystä ja arkistointia koskevissa asioissa. Tällaista tukea ei esimerkiksi tiedonhallintalautakunnan jäsenet mainituilla resursseilla ja osaamisella voi tarjota. Kansallisarkiston rooli prosessien kehittäjänä ja ohjaajana ei millään muotoa vahvistu vastoin kuin esityksessä mainittu, vaan sen rooli ja laissa Kansallisarkistosta mainittujen tehtävien käytännön toteuttamisen keinot pitkälti poistetaan. Epäselväksi jää, mitä esityksessä mainittu digitaalisten toimintatapojen käyttöönoton myötä tapahtuva ohjausroolin kehittyminen olisi.

Esityksen tavoitteena pitäisi olla myös kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten/tiedonhallintayksiköiden tietoaineistojen säilymisen ja arkistojen muodostamisen varmistaminen. Mieluiten niin, että lopputulos tarjoaisi tutkimukselle monipuolisen ja kattavan lähdeaineiston. Nykyisessä muodossa luvussa mainitaan tavoitteeksi vain julkisuusperiaatteen toteuttamisen edistäminen mainituissa aineistoissa. Sinällään lainsäädännön yhtenäistäminen ja tiedonhallinnan kuvausten yhtenäistäminen on hyvä tavoite.

3.2. Esityksessä todetaan erilaisia vaihtoehtoja koskevassa kappaleessa, muun muassa että yleistä tiedon hallintaa, käsittelyä ja luovutusta koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää myös laajempaan

kokonaisuutena, jossa otettaisiin tarkasteltavaksi myös muun muassa julkisuuslaki laajemmin koskien siihen sisältyviä tiedon luovuttamista sekä salassapitoa koskevia säännöksiä. Tällainen sääntelykehitys voisi mahdollistaa myös erityislainsäädännön selkiyttämisen sekä tarpeettoman ja mahdollisesti päällekkäisen tietojen luovuttamista ja saamista koskevan erityissääntelyn purkamisen. Lisäksi kansalaisten tiedollisten oikeuksien ehdotettua sääntelyä voimakkaampi vahvistaminen edellyttäisi laajemmin yleisten periaatteiden, käytäntöjen ja säännösten kehittämistä. Kansallisarkisto katsoo, että nyt annettu esitys enteilee jo tulevia lainmuutoksia. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan erityisesti tietojen luovutusta ja salassapitoa koskevat muutokset olisi järkevä tehdä tässä samassa yhteydessä, sillä esityksen tavoitteet ja lähtökohdat esimerkiksi tietosuojauudistuksen huomioinnista tulisi paremmin toteutettua. Tietosuoja liittyy keskeisesti tietojen luovuttamisen arviointiin ja salassapitoon ja tilanteen selkeyttäminen siltä osin lainsäädännön tasolla olisi erittäin tervetullut muutos. Lakiesitys jää siltäkin osin tavoitteestaan.

Kansallisarkisto tunnistaa niin ikään sääntelyyn liittyviä muutostarpeita, jotka koskevat erityisesti tietohallintoa ja sen ohjausta. Tiedonhallinnan ja arkistoinnin osalta yhtä laajaa muutostarvetta ei ole ja vaihtoehtona tulisi nähdä nykyjärjestelmän kehittäminen lainsäädännön rakenteissa. Tarkoittaen erityisesti, että Kansallisarkiston rooli toimivan arkistojärjestelmän keskeisenä toimijana ja kehittäjänä toteutuisi edelleen. Tämä olisi kaikkien osapuolten etu. Tietosuojamuutoksen edellyttämät muutokset tulee tuoda lain tasolle, mutta niiden soveltaminen ja yhteensovittaminen arkistointitarkoituksiin tulee jättää sen parhaiten hallitsevalle taholle, Kansallisarkistolle.

s.27

Kansallisarkisto katsoo, että tiedonhallintalautakuntamalli ei ole tarkoituksenmukaisin ratkaisu esimerkiksi asiakirjan elinkaarta koskevien päätösten tekijäksi tai julkisen tiedonhallinnan kehittämiseen ja ohjaukseen taikka tiedonhallinnan yhdenmukaistamiseksi/tiedon hyödyntämiseksi. Kansallisarkisto katsoo, että nykyinen järjestelmä on pitkälti toimiva ja noudattaa kansainvälisen vertailun mukaista linjaa. Mikäli nykyistä käytäntöä halutaan muuttaa, tulee se tehdä niin, että Kansallisarkiston yhteyteen perustetaan neuvottelukunta, jossa Kansallisarkisto toimii elinkaaripäätösten esittelijänä. Päätökset se tekee neuvottelukuntaa kuultuaan,

Tiedonhallintalautakunnan resurssien riittämättömyys ja arkistointia koskevan tietotaidon katoaminen ovat vakavia uhkia, jotka koskevat lautakuntamuotoista päätöksentekoa. Vaikkakin tiedonhallintalautakunnan työskentelystä voidaan säätää tarkemmin asetuksella ja vaikka on todettu, että lautakunta jakaantuisi jaostoihin, ei perinteinen tietohallintonäkökulma ole olennainen asia määritettäessä esimerkiksi asiakirjojen arkistointitarvetta. Kansallisarkisto on jo kauan kehittänyt sähköiseen arkistointiin liittyviä toimintatapoja ja käyttänyt asiassa määräysvaltaansa tämänkin esityksen tavoitteiden mukaisesti.

On erikoista, että käsiteuudistusta perustellaan sillä, että käsitteitä ei haluta sitoa yksittäisen ammattikunnan ja menettelytavan käsitteistöön. Kuitenkin ko. käsitteet ovat vakiintuneita koko hallinnossa ja yleisessä kielenkäytössä, esim. arkistoidaan, kun asian käsittely on päättynyt (siitä huolimatta, että asiakirjat ovat olleet osa arkistoa jo syntymästään/saapumisestaan lähtien). Sinänsä

on totta, että vakiintuneen käsitteistön käytössä on ollut horjuvuutta ja monimerkityksellisyttä, esim. onko arkisto päätearkisto vai looginen kokonaisuus toimijan koko aineistosta. Tietovarannoista, tietokokonaisuuksista, tietoaineistoista ja arkistoiduista tiedoista puhuminen ei tätä selkeytä.

s.28

Tiedonhallintalaki sisältäisi tietoaineistojen säilyttämis- ja arkistointitarpeen määrittämistä koskevat säännökset. Kansallisarkisto katsoo, että säännökset ovat tarpeellisia, mutta jättävät aina tulkintavaraa. Jos asioissa ei ole selkeää aktiiviseen toimintaan kykenevää ohjaavaa tahoja, on vaarana, että osin asiaa tuntemattomien tulkinnat synnyttävät paljon erilaista variaatiota, eikä siten ole tämän lain tavoitteiden mukaista. Esityksessä todetaan, että Kansallisarkiston roolia arkistotoimen asiantuntijavirastona kirkastettaisiin ja perustettavalle tiedonhallintalautakunnalle annettaisiin arkistointia koskevassa päätöksenteossa toimivaltaa. Kansallisarkisto näkee asian päinvastoin. Kansallisarkiston rooli ei kirkastu vaan päinvastoin muuttuu epäselkeämmäksi kolmansille tahoille sekä sille itselleen. Kansallisarkistolle on annettu tehtäviä esimerkiksi Laissa Kansallisarkistosta ja arkistolaki on antanut sille monipuolisia työkaluja toteuttaa näitä tehtäviä. Ehdotettu laki ei anna Kansallisarkistolle työkaluja juuri muuten kuin siltä osin, että se antaa lausuntoja tiedonhallintayksiköiden muutossuunnitelmista. Se toimii edelleen asiantuntijaviranomaisena, mutta lakiehdotuksen myötä epäselväksi jää tarkalleen se, miten Kansallisarkisto voi toimivaltaisesti tätä asiantuntijuuttaan hyödyntää. Lakiesityksestä ei myöskään käy ilmi se, mikä Kansallisarkiston rooli on tiedonhallintamallien käsittelyssä. Tiedonhallintayksiköt tarvitsevat runsaasti ohjausta ja neuvontaa, sen on käytäntö osoittanut. Kansallisarkistolle ei jää esityksen myötä tällaista roolia. Hallintolain mukainen neuvonta ei koskisi sitä kuin muutossuunnitelmien lausuntoasioissa. Elinkaaripäätöksiä tekevä lautakunta ei ole resursoitu siten, että se pystyisi käytännön ohjausta ja neuvontaa tekemään. Lautakuntamallia vastaan arkistointi- ja tiedonhallinta-asioissa puhuu moni käytännön seikka.

s.33

Sähköinen tietoaineistojen muodostaminen, säilytys ja koko elinkaari takaavat sähköiset menettelyt yhdistettynä yhteentoimivuuden periaatteeseen ovat ehdottoman hyvä lähtökohta tiedonhallinnan sääntelylle. Yhteentoimivuuden varmistaminen ja yhteentoimivuuden huomioiminen myös elinkaaren loppupäässä eli arkistointivaiheessa on erityisen tärkeää ja tulee ottaa jo digitointi- tai sähköisen vastaanoton alkuvaiheessa huomioon mahdollisimman laajasti. Tämä edellyttää korkeatasoisia määrittelyjä, niiden ohjeistamista, ohjauksen ja valvonnan, jotta vältetään erilaisia standardeja, monenkertaista työtä ja esimerkiksi tiedon katoamista. Arkistointia tukevat tekniset ratkaisut tulee olla yhdenmukaisia, jotta tietojen yhteentoimivuus ja käytettävyys varmistetaan ja vaatii erityisesti arkistointia koskevien sitovien ohjeiden antamista. Lakiehdotus ei ota kantaa sähköisen säilytyksen/arkistoinnin ratkaisuihin, vaikka samanaikaisesti Kansallisarkisto etunenässä on kehittämässä eri vaatimukset täyttäviä kokonaisuuksia tätä varten. Lakiehdotuksen tulisi taata tässä mielessä Kansallisarkiston tehtävä kulttuuriperintöaineiston säilymisen varmistamisessa myös sähköisessä maailmassa.

Digitointiprosessia ei kuvata esityksessä tarkemmin. Tosiasia on, että vielä pitkään viranomaiset vastaanottavat analogisia asiakirjoja. On myös sellaisia aineistoja, joiden digitointi ei käytännössä

onnistu pienissä viranomaisissa, sillä hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä saatetaan toimittaa viranomaisille karttoja, ikivanhoja asiakirjoja tai muuten kooltaan vaihtelevia dokumentteja sekä nidottuja materiaaleja. Kaikkiin viranomaisiin tulisi esityksen tavoitteiden täyttämiseksi hankkia vaadittavat laitteistot sähköiselle menettelylle. Tämä on käytännössä mahdotonta ja räjäyttää esityksen kustannusvaikutukset pilviin. Esitys ei myöskään ota kantaa digitoinnin vaatimuksiin, sillä perusskanneri ei todennäköisesti riitä siihen, että varmistetaan asiakirjojen säilyvyys ja todistusvoimaisuus. Tätä ei takaa esimerkiksi mainitut henkilökohtaiset varmenteet tietotasolla. Digitointiprosessilta tulee vaatia laadultaan priimaa, jotta analogiset aineistot voidaan hävittää digitoinnin jälkeen.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

1§ Tiedonhallintalain lähtökohta on, että tietoaaineisto on sähköistä. Vaikka esityksessäkin esille tuotu massadigitoinnin hanke tuottaa jatkossa laajasti digitoitua materiaalia ja vaikka julkishallinnon asian käsittely ja tiedonhallintajärjestelmät perustuvat jo pitkälle sähköisyyteen, niin tulee huomioida, että analogista aineistoa on nyt ja pitkään jatkossakin valtavat määrät. Erityisesti analogista aineistoa on kunnissa.

Keskeinen tavoite on julkisuusperiaatteen ja tiedon saatavuuden edistäminen. Kansallisarkistolla on ollut keskeisin asema tiedon säilyttäjänä nykyisessä hyvin toimivassa arkistointijärjestelmässä. Nyt arkistointia ollaan hajauttamassa eri toimijoille, joten on erittäin kyseenalaista, miten tämän voidaan nähdä edistävän tiedon saantia arkistoiduista asiakirjoista. Metatietopalvelulla on asiassa roolinsa, mutta tietojen ja tietopyyntöjen hajautuminen eri toimijoille ei varmastikaan edistä kansalaisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista, eikä myöskään viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Tämä on paitsi toiminnallinen, myös taloudellinen kysymys.

2 §. Määritelmät

Yleisesti ottaen käsitteistön muuttaminen tulee tuottamaan suuria ongelmia ja kirjavia tulkintoja asioiden suhteista esimerkiksi muissa laeissa käytettyihin käsitteisiin, tietosuoja-asetuksen käsitteisiin tai käsitteisiin kansainvälisissä yhteyksissä. Nykyisessä lainsäädännössä käytetyt käsitteet ovat vakiintuneita ja niiden välisiä suhteita on totuttu arvioimaan tietyillä tavoilla. Esitetyt määritelmät eivät ole kattavia ja keskeisiä esityksenkin kannalta tärkeitä kohtia jää puuttumaan listasta. Pyrkimys on hyvä ja osin tarvettakin muutoksille on, mutta tulee vielä tarkkaan harkita, onko järkevää alkaa muuttaa lähes kaikkia määritteitä ja sekoittaa siltä osin tiedonhallinnan kentän toimintaa.

Tiedonhallintalain toteuttaminen muuttaisi monet nykyisen tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan käsitteet. Nykyiset asiakirjahallinnan käsitteet ovat sisällöltään selkeitä asiakirjahallinnasta

vastaaville viranomaisille ja ne perustuvat kansainvälisiin standardeihin ja käsitteisiin. Uusien käsitteiden merkityssisältö on monelta osin epäselvä eikä niille löydy kansainvälisiä vastineita. Tämä tulee helposti johtamaan erilaisiin tulkintoihin hallinnossa sekä vaikeuttamaan suomalaisen käsitteistön kääntämistä muille kielille, käsitteistön selittämistä sekä kansainvälisten käsitteiden soveltamista suomalaiseen käytäntöön. Miten varmistetaan, että Suomessa käytössä oleva käsitteistö jatkossakin tukee esimerkiksi EU:n antamien asiakirjahallinnan säännösten toteuttamista Suomessa? EU:n piirissä tapahtuva kehittäminen ja koordinointi on toteutettu komission asettamassa European Archives Groupissa, joka kokoontuu kahdesti vuodessa. Onko valmistelussa arvioitu käsittemuutosten vaikutusta lainsäädäntötyöhön ja eurooppalaiseen toimintaan ja arkistoalan ja asiakirjahallinnan koulutuksen toteuttamiseen Suomessa? Kirjasto- ja museoalan yhteistyöorganisaatioihin viittaaminen ei tätä edistä.

Arkiston käsite paikkana tulisi määritellä. Mitä kriteereitä arkistolle on? Voiko mikä tahansa taho olla arkiston ylläpitäjä jatkossa? Jos lähes mikä tahansa viranomainen tai yksityiset tahot voivat toimia julkisen kulttuuriperinnön kannalta arvokkaan tiedon säilyttäjänä ja arkistojana, kuinka varmistetaan tietojen säilyvyys ja saatavuus poikkeusoloissa? Valmius- ja varautumisasioiden huomiointi toteutuu parhaiten, kun arkistointi nojaa vuorenvaramaan julkiseen toimijaan Kansallisarkistoon, jonka lakisääteinen tehtävä arkistointi tähän asti on ollut. Voiko arkistointia tehdä missä tahansa pilvessä tai konesalissa jopa muissa maissa? Esitys jättää tämänkin asian tulkintojen varaan.

1) Viranomaisen määrittely suhteessa tiedonhallintayksikköön on hämmentävä ja epäselvä. Viranomaisia ovat julkisuuslain perusteella esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset näiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Ei ole selvää, miten toimisivat Ahvenanmaan muut viranomaiset ja miltä osin tiedonhallintayksikön käsite ja lain määräykset siltä osin soveltuvat niihin. Soveltamisalapykälässä todetaan, että lakia sovellettaisiin vain tiedonhallintayksiköissä toimiviin viranomaisiin. Asia liittyy myös siihen, miten kattavasti julkisuuslain määritelmä kattaisi ns yksityiset arkistot. Viranomaiset ja tiedonhallintayksiköt: ketä laki koskee yksityisten toimijoiden osalta, jotka hoitavat julkista tehtävää (käyttävät julkista valtaa) sekä toimeksiantoja tekevät. Julkisen vallan käytön käsite on usein tulkinnallinen. Esityksen perusteluissa on hyvä tarkennus siitä, että se koskee yksityisiä toimijoita, joiden julkisia tehtäviä koskevissa säädöksissä edellytetään julkisuuslain noudattamista, mutta koskeeko se yksityisiä toimijoita, joiden tehtäviä koskevissa säädöksissä ei edellytetä eksplisiittisesti julkisuuslain noudattamista. Hallintolain mukainen viranomainen tarkoittaa taas hiukan muuta kuin tässä esitetty.

Arkistolaki koskee myös kunnan liikelaitoksia.

2) Tarkoittaako tiedonhallintayksikkö suunnilleen samaa kuin vakiintunut termi arkistonmuodostaja. Arkistonmuodostaja on voinut olla myös näiden ”yksiköiden” yhteinen ja arkistolaissa on ollut esimerkiksi erityissäännökset siitä, että valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Maakuntien asema jää epäselväksi, mitä niillä nyt tarkoitetaan. Arkistolain 1§ ja 2 § poikkeavat osin näistä määritelmistä.

4) Asiakirjan käsitteen osalta on hyvä, että tältä osin käsitteet yhtenäistetään ja käsite on laaja. Perusteluista ei käy tarpeeksi selvästi ilmi liittyykö uudessa määrittelyssä asiakirjasta sen asiankäsitteeseen liittyvät tiedot vai ei.

5) Käsitetään siis kokonaisuutena, ei erillisinä tietoina. Koskeeko tämä yksittäistä tehtävää ja sen suorittamista vai laajemmin tiettyyn asiaan ajan kuluessa kertyvää aineistoa. Onko kyse asiaryhmään kuuluvasta aineistosta vai esimerkiksi yksittäisen asiakkaan asian käsittelyssä syntyvästä aineistosta.

7) Onko tiedonhallinnan käsite sellainen, että se ottaa huomioon tietohallintonäkökulman riittävän laajasti ja kattaako käsite esitetyn lain nimityksen ja sisällön mukaisen määrittelyn.

8) Onko tarpeeksi kattava muotoilu, voisiko olla asian tai tehtävän hoitamiseksi suoritettava prosessi.

9) Tietovaranto tarkoittaa tehtävien hoidossa käytettäviä tietoaineistoja. Kun siirto arkistointiin tehdään, onko tässä välissä esimerkiksi pysyvää tai määräaikaista säilytystä? Toisin sanoen, onko arkistointi jatkuvaa ja esimerkiksi yksittäistä tehtävää ja siihen kuuluvaa tietoaineistoa koskevaa? Arkistoon siirtäminen tapahtuu nykyisin pitkälti isommissa erissä, toki sähköisessä järjestelmässä mahdollistuu myös "ajantasainen" arkistointi. Tämän vuoksi tietovarannon käsitteen ja arkistoinnin välissä on jokin vaihe, jota käsitteet ja tämä esitys eivät huomioi. Esityksessä todetaan, että arkistosta tietoja käsitellään enää kulttuuriperintö- ja tutkimustarkoituksiin, mutta ei esimerkiksi hallinnon tarpeisiin, kuten tällä hetkellä. Tietosuoja-asetus tuntee yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen ja esimerkiksi tilastollisen tarkoituksen. Itse arkistoitava aineisto määritellään esimerkiksi kulttuuriperintöarvot huomioiden. Kuinka lakiesityksen arkistointi suhtautuu tietosuoja-asetuksen arkistointiin?

Todettakoon vanhoista vakiintuneista termeistä esimerkkinä arkistoinnin suhde arkistotoimeen, joka sinällään on vanhahtava, mutta merkitykseltään laajempi termi. Perusteluissa todetaan, että "Kansallisarkiston roolia arkistotoimen asiantuntijavirastona kirkastettaisiin". Kansallisarkiston ohjaustoiminnan päättyessä sen toiminta arkistotoimen asiantuntijavirastona ei suinkaan kirkastuisi, vaan Kansallisarkistolle jää rooli ainoastaan kulttuuriperintöön kuuluvan aineiston arkistoinnin asiantuntijana. Arkistotoimi on kokonaan eri asia. Sen vuoksi laissa tulee yksiselitteisesti määritellä Kansallisarkiston toimivalta arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena, muuten perustelut jäävät vaille todellista pohjaa.

Asiakirjahallinto (records management) ja arkistotoimi (archival function) ovat Suomessa osittain päällekkäisiä käsitteitä. Arkistotoimen tehtävät ovat julkishallinnon osalta määritelty arkistolaissa: arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määritellä asiakirjojen säilytysarvo sekä hoitaa tarpeettoman aineiston hävittäminen. Arkistotoimi tukee tehtävien suorittamista sekä kansalaisten oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista. Angloamerikkalaisissa maissa asiakirjahallinnon ja arkistotoiminnan välillä on ollut selvä ja tiukkakin työnjako: records management huolehtii aktiiviasiakirjoista toiminnan tukena ja arkisto puolestaan passiivisista, pitkään säilytettävistä aineistosta tutkimuksen ja muun myöhemmän käytön tarpeisiin. Asiakirjat ovat Suomessa arkistotoimen kohteena heti laatimis- tai saapumishetkestään lähtien; mm. asiakirjaliikenteen ja asiankäsittelyvaiheiden kirjaaminen ja rekisteröinti ovat arkistotoimen toimintoja. Arkistoalan ja asiakirjahallinnon terminologia ovat kansainvälisesti vakiintuneita ja niiden sisältö on ymmärrettävää. Uusien käsitteiden luominen Suomen lainsäädäntöön on omiaan hämärtämään alan vakiintunutta käsitteistöä.

11) Onko vain tietojärjestelmien välillä, vai esimerkiksi ohjelmistojen välillä.

Lisäksi olisi syytä määritellä seuraavia termejä

- tietojen käsittely (vrt. tietosuoja-asetus henkilötietojen käsittely)
- asiarekisteri ja asianhallinnan käsitteet
- säilytys ja pysyvä säilytys. 32§:n perusteluissa tuodaan esille, että säilytyksellä tarkoitetaan tässä viranomaisen itsensä, omaa viranomaiskäyttötarkoitusta varten tapahtuvaa tietoaineiston

säilyttämistä erotukseksi yleisen edun mukaisia käyttötarkoituksia varten tapahtuvasta 33 §:n mukaisesta arkistoinnista. Määrittelyt tulisi tehdä lakitasolla, koska terminologia muuttuu paljon ja kysymyksiä herättää esimerkiksi, miten pysyvän säilyttämisen käsite suhtautuu arkistointiin ja säilytykseen. 34§:n perusteluissa todetaan, että Kansallisarkiston lausuntoa ei tarvittaisi tilanteissa, joissa tietoaaineisto on laissa säädetty pysyvästi säilytettäväksi, jolloin tietoaaineistoa ei varsinaisesti arkistoida, vaan sitä säilytetään pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Termiä käytetään yhä muualla lainsäädännössä.

- elinkaaripäätös tai elinkaari

3§ Ahvenanmaan asema jää epäselväksi. Yhteisöillä tarkoitetaan perustelujen mukaan yksityisoikeudellisia tai julkisoikeudellisia yhdistyksiä, mutta tämä jättää esimerkiksi liikelaitokset pois soveltamisalasta. Niistä osa on kuulunut tähän asti arkistolain soveltamisalaan.

4 §. Tiedonhallinta, johon kuuluu myös arkistointi, on jokaisen viranomaisen huolehdittava tehtävä. Tiedonhallinta ei silti ole useimpien viranomaisten ydintehtävä, vaan varsinaista tehtävää tukevaa toimintaa. Sellaisena se jää helposti liian vähälle huomiolle. Hyvä tiedonhallinta jää usein puutteelliseksi, toisinaan puuttuvan osaamisen, resurssien puutteen tai muiden tekijöiden takia. Omavalvonta on päivän sana monella eri toimialalla. Se ei kuitenkaan aina riitä, joten tämän lisäksi on oltava riittävä viranomaisvalvonta, sellaiselta taholta, jolla on paras osaaminen ja kokemus hoitaa ohjausta ja valvontaa. Esimerkiksi Ruotsin Riksarkivetissa ohjaus- ja valvontatehtävää (insyn) hoitaa noin 40 henkeä. Vaikka viranomaisilla on vastuu asioiden järjestämisestä, ei niillä yksin ole riittävä osaamista toimia itsenäisesti pelkkien yleisten määräysten ja ohjeiden varassa vaan tarvitsevat tukea niiden oikeassa tulkinnassa ja soveltamisessa omaan toimintaansa. Tällä hetkellä tästä tuesta on vastannut Kansallisarkisto. Vaikka sähköisessä ympäristössä tietotekniset ratkaisut korostuvat, ei tämä poista tarvetta asiakirjahallinnon toiminnan ohjaamiseen. Tämä näkyy selvästi jo tällä hetkellä, kun viranomaiset lähes poikkeuksetta jo toimivat sähköisessä toimintaympäristössä. Riittävän käytännön ohjauksen puute lisäisi toiminnan eriytyneisyyttä ja johtaisi toiminnan nykyään varsin yhdenmukaisten käytäntöjen rapautumiseen.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

5§ Asiassa herää kysymyksiä, että kuinka yleisten linjauksien ylläpito ja ohjaus suhtautuu tiedonhallintalautakunnan tehtäviin. Mitä tarkoitetaan julkisen hallinnon yhteisillä tietovarannoilla, kun esitetyn lain myötä lähes kaikkea viranomaisten tietoa tulisi käyttää yhteisesti esimerkiksi rajapintojen kautta. Ohjauskeinot jäävät epäselviksi. Epäilyksiä voidaan asettaa myös sille, onko valtiovarainministeriössä sellaista osaamista, joka tukee asiakirjahallintaa asiakirjan koko elinkaaren ajan. Kuinka tämä seikka suhtautuu lakiesityksessä mainittuun eri ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen ohjaukseen? Ilmeisenä vaarana on, että virastoille tulee eri tahojen antamaa ohjausta, mistä on viime aikoina pyritty eroon. Tiedonhallintalautakunnan kyvystä hallita kokonaisuutta ei ole takeita, eikä sen kyvystä ohjata konkreettisesti tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon laajaa kenttää ole ole mitään takeita.

6§ Asian osalta voidaan todeta Kansallisarkiston tekevän omalla toimialallaan laajaa yhteistyötä nykyisillä valtuuksillaan eri viranomaisten kanssa ja edistävän siten muun muassa tietojen yhteiskäyttöä.

7 §. Kansallisarkisto vastustaa jyrkästi uuden viranomaisen eli tiedonhallintalautakunnan perustamista arkistoinnin ja tiedonhallinnan kentälle. Uutta järjestelmää, jonka toimivuudesta ei ole mitään tietoa ja mikä ei perustu todelliseen tarpeeseen tai mille esimerkiksi kansainvälisestä vertailusta ei löydy vastinetta, ei tule synnyttää, vaan vahvistaa olemassa olevia rakenteita ja selkeyttää olemassa olevien toimijoiden keskinäistä toimivaltaa. Kansallisarkiston yhteyteen perustettava neuvottelukunta käsittelemään elinkaaripäätöksiä voisi tukeutua jo olemassa olevaan vahvaan osaamiseen ja kokemukseen ja sen toiminta voitaisiin käynnistää nopeasti. Neuvottelukunnan esittelijöinä toimisivat alan asiantuntijat ja Kansallisarkisto voisi tehdä elinkaaripäätökset neuvottelukuntaa kuultuaan. Etuna olisi jo olemassa oleva tieto viranomaisten toimintaprosesseista ja niiden tuottamasta tiedosta. Millään muulla viranomaisella Suomessa tällaista kokonaiskuvaa ei tällä hetkellä ole. Uuden viranomaisen perustaminen olisi omiaan heikentämään kykyä hyödyntää tietoa ja loisi uuden, tarpeettoman hallintoelimen ilman resursseja ja tarvittavaa osaamista.

Kansallisarkisto katsoo, että perusteluissa nähdyt ongelmat Kansallisarkiston toimivallassa antaa määräyksiä, olisivat ratkaistavissa antamalla Kansallisarkistolle selkeästi toimivaltaa antaa lausuntoja, ohjeita ja suosituksia sekä tarkkarajaisesti määräysvaltaa tiedonhallinnan ohjauksessa ja päätöksenteossa

Kysymys herää, että tarkoittavatko hävittäminen ja tuhoaminen samaa asiaa. Lautakunnalla ei ole päätösvaltaa esimerkiksi tilojen käytöstä, joten se voisi antaa vain suosituksia tältä osin. Lautakuntamenettely on raskas, joten onko tämä linjassa julkisen hallinnon tehokkuusperiaatteen kanssa.

Kansallisarkiston näkemys tiedonhallintalautakunnan resurssitarpeesta on aivan erilainen kuin esityksessä on katsottu. Kansallisarkisto on vastannut vuosittain noin 3000 asiakirjahallintoon liittyvään konkreettiseen kysymykseen. Kysymysten laajuus vaihtelee huomattavasti ja niiden vastaaminen edellyttää digitaalisen hallinnon ja asiakirjahallinnon syvällistä osaamista ja kansainvälisten käytäntöjen tuntemusta. Kansallisarkiston on valmistellut vuosittain yhdessä asianomaisten viranomaisten kanssa myös keskimäärin 60–70 seulontapäätöstä viranomaisten aineistojen pysyvistä säilyttämisestä ja arkistoinnista. Kansallisarkisto on ainoa toimija Suomessa, jolla on kattava kokonaiskuva julkishallinnon tiedonhallintaprosesseista ja tietojärjestelmistä ja niiden tuloksena syntyvistä aineistoista. Mitä lisäarvoa tiedonhallintalautakunta tuo arkistoitavista aineistoista päättämiseen, kun esimerkiksi tietohallinnon näkökulman rooli on päätöksenteossa kuitenkin aika rajallinen. Ensisijaisesti kyse on tietosisällöistä.

Perustelut asettavat kyseenalaiseksi Kansallisarkiston tehtävien hoidon tavan elinkaari-/arkistointipäätösten osalta. Kansallisarkistolla on ollut erittäin hyvä kokonaiskäsitys arkistoitavista aineistoista, onhan se keskeinen arkistoinnin viranomainen. Kansallisarkisto on vahvistanut

entisestään osaamista myös tietosuoja-asioissa ja pystyy ottamaan tietosuoja-asetuksen vaatimukset huomioon päätöksiä tehdessään. Tietosuojauudistus on vasta kokonaisuudessaan tulossa voimaan. Kansallisarkiston tiedossa ei ole, että sen tekemät päätökset olisivat olleet sellaisia, joissa eri näkökulmia ei olisi huomioitu. Seulontapäätökset on aina valmisteltu yhteistyössä viranomaisten kanssa. Erittäin kyseenalaista on, voisiko tiedonhallintalautakunnalla olla parempi asiantuntemus arvioida julkishallinnon arkistointitarpeita ja kulttuuriperinnön ja tutkimusedellytysten turvaamiseksi kuin Kansallisarkistolla, joka on vastannut tehtävästä huomattavan pitkään.

Esityksessä on korostettu yhtenäisyyttä ja yhtenäistä ohjausta sekä kokonaiskäsitystä. Lautakunnan rooli päätöksentekijänä keskittyy kuitenkin vain elinkaari-/arkistointipäätöksiin ja muilta osin sillä on esimerkiksi suositusvaltaa. Valtiovarainministeriöllä on ohjausvaltaa muuten tiedonhallinnassa. Keskusteluissa on pidetty huonona mallina sitä, että arkistointia koskeva päätöksenteko ja ohjaus eriytetään muusta tiedonhallinnasta. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan näinhän käy esitetyssäkin mallissa, vaikka se ei ole nykyisinkään ollut minkäänlainen ongelma. Lautakunta on riippumaton elin, eikä sillä voisi olla kytkentää muuta kuin organisatorisena sijoituspaikkana valtiovarainministeriöön. Mikään ei takaa parempaa yhteistyötä ja kokonaiskuvaa siltä osin. Kansallisarkisto voi entiseen rooliinsa nojaten yhtä lailla toimittaa vastaavaa päätöksentekijän roolia ainutlaatuisen kokemuksensa ja osaamisensa turvin. Kansallisarkisto on osoittanut pystyvänsä yhteistyöhön ja pystyisi siihen siinäkin mielessä, että se toimisi arkistoinnista päättävänä toimijana. Ei ole syytä olettaa, että arkistointia koskevat linjaukset poikkeaisivat muusta tiedonhallinnan ohjauksesta, vaan asiat ovat ratkaistavissa avoimissa menettelyjä käyttämällä yhteistyössä.

Perusteluissa korostetaan tiedonhallintalautakunnan riippumattomuutta, erityisesti riippumattomuutta suhteessa arkistojen ylläpitäjiin. Riippumattomuutta voi esitetyn lainkohdan perusteella tulkita hyvinkin laajasti esimerkiksi siten, että riippumattomuuden tulee toteutua suhteessa kaikkiin toimijoihin, joiden aineistoja asia koskee. Esityksessä annetaan kuva, että riippumattomuus edistäisi hyvää hallintoa ja antaisi eri näkökohdat antavan kokonaiskuvan arkistoitavasta aineistosta. Riippumattomuus esimerkiksi yksityisistä toimijoista, jotka voisivat hyötyä arkistoitavan materiaalin määrästä ja säilytyksestä tulee varmistaa, muttei se voi tarkoittaa, että arkistointia ja sen kriteereitä parhaiten tunteva Kansallisarkisto suljetaan arkistointipäätöksenteosta ulos. Perusteluista saa kuvan, että Kansallisarkisto tekisi päätöksiä tarkoituksessa saada säilytettäväkseen mahdollisimman paljon aineistoa. Tämä ei pidä paikkaansa, eikä sille ole minkäänlaisia järkiperusteluja. Kansallisarkisto arvioi arkistoitavan tiedon kokonaisvaltaisesti eri näkökulmat huomioiden. Hyvää hallintoa edistää Kansallisarkiston näkemyksen mukaan se, että on olemassa yksi viranomainen, joka arkistoinnin kokonaisuutta hallitsee ja joka pystyy tarjoamaan siihen liittyvää tukea ja neuvontaa sekä hoitaa tehtäviään tehokkaasti.

Elinkaaripäätöstä ei ole määritelty ja sen suhde nykyisiin arvonmääritykseen ja seulontapäätökseen jää epäselväksi. Perustelujen mukaan Kansallisarkistolla olisi rooli ensivaiheessa selvittää, onko tiedonhallintalautakunta tehnyt päätöksen tietoaineiston arkistoinnista tai tuhoamisesta, kun tiedonhallintayksikkö toimittaa tiedot tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta uudistettavan toiminnan yhteydessä syntyvien tietoaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta. Jos

tiedonhallintalautakunta ei ole tehnyt uudesta tietoaaineistosta elinkaaripäätöstä, saattaisi Kansallisarkisto tietoaaineiston arkistointia ja tuhoamista koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi. Kansallisarkiston rooli vaikuttaa perusteluissa esitetyllä tavalla hyvin epäselvältä ja sen roolia on vaikea hahmottaa. Muutossuunnitelmissa esiin tuodut uudet tietoaaineistot lienevät aina sellaisia, joista ei ole elinkaaripäätöstä tehty. Näin asiat tulisivat oikeastaan aina lautakunnan pöydälle. Jos lautakunnan päätösten on tarkoitus olla ylätasoisia ja ohjaavia, niin tämä ei käy lakiesityksestä selville ja tällainen toimintamalli jättää tietysti aina tulkinnanvaraa siitä, mistä tarkalleen on päätetty. Kansallisarkiston tehtävä arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena on lakiesityksessä pitkälti tehty tyhjäksi. Toisen viranomaisen päätösten selvittelytehtävä ei ole millään muotoa sellainen, joka edistäisi Kansallisarkiston asemaa tiedonhallinnan asiantuntijaviranomaisena, vaan on perinteiselle organisaatiolle jopa epäkunnioittava tehtävä.

Tiedonhallintalautakunnan suositukset eivät olisi velvoittavia, vaan niiden mukaisesti toimimalla tiedonhallintayksiköt voisivat toteuttaa tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet hyvien käytäntöjen mukaisesti. Kansallisarkisto ilmaisee epäilyksensä siitä, olisivatko suositukset riittäviä ja muodostuvatko ne käytännössä sitoviksi, erityisesti valvonnan kautta. Tiedonhallinnan yhtenäistäminen ja yhteentoimivuus asettavat ohjaukselle suuria vaatimuksia, eikä tiedonhallintayksiköiden omille valinnoille voi antaa kovin suurta roolia.

Kansallisarkiston ohjauksessa ja kehittämistyössä ei ole kyse markkinaohjauksesta vaan lähtökohtaisesti teknologiariippumattomasta toimintatavasta. Yhteentoimivuuden ja yhdenmukaisuuden ohjauksessa on kuitenkin huomioitava tietyt periaatteet, hyväksyttävät tiedostomuodot ym, joiden avulla tavoitteet voivat toteutua ja tämä vaatii tarpeeksi vankkaa ohjausta. Vaatimuksenmukaisuuden osoittaminen tulisi nykyistä lainsäädännön rakennetta vahvistettaessa ottaa huomioon, jos sitä pidetään ongelmana.

Avoimeksi jää kysymys siitä, miten tiedonhallintalautakunta konkreettisesti tulisi vastuullisena viranomaisena ohjaamaan vireillä olevia suuria hallinnollisia muutoksia, kuten asiakirjahallintaa ja arkistointia maakuntahallinnon toiminnan käynnistyessä? Vastaisivatko maakunnat itsenäisesti asiakirjojensa arkistoinnista vai miten niiden arkistointi olisi tarkoitus toteuttaa? Mikäli maakunnat vastaisivat itsenäisesti aineistojensa arkistoinnista, tarkoittaisiko se 18 uuden ”maakunta-arkiston” perustamista. Onko arvioitu kunnilta ja valtiolta maakunnille siirtyvien aineistojen määrää ja niiden arkistoinnin vaatimaa kapasiteettia? Onko valmistelussa arvioitu toimintatavan vaikutuksia arkistoinnin kustannuksiin ja tietopalvelutoiminnan toteuttamiseen? Kansallisarkisto katsoo oman kokemuksensa pohjalta, että arvio tiedonhallintalautakunnan edellytyksistä ohjata sille määriteltäviä tehtäviä ja esitetty arvio tämän toiminnan vaatimista voimavaroista on epärealistinen ja saattaa aiheuttaa vakavan riskin julkisen asiakirjahallinnan toimivuudelle kriittisessä muutosvaiheessa.

Tiedonhallintalautakunnan neuvontavelvoitteen osalta on todettava resurssien ja osaamisen riittämättömyyden todentuvan selkeästi. Vaikka Kansallisarkisto onkin tehtävänsä nojalla arkistoasiantuntija, arkistoinnista päättämisen siirtyessä toiselle viranomaiselle tämä velvoite ja oikeus neuvontaan esimerkiksi hallintolain 8§ huomioiden jäisivät lautakunnan tehtäväksi, sillä neuvonta liittyy pitkälti päätöksiin ja Kansallisarkisto ei voisi neuvoa toisen viranomaisen asioissa.

8 §. Tiedonhallintalautakunnan päätöksenteko ja valvontatehtävä.

Arkistointia koskevaa valvontatehtävää ei tule antaa tiedonhallintalautakunnalle, pois Kansallisarkiston toimivallasta. Tiedonhallintalautakunnan valvonta olisi hallinnollista ohjausta, joka rinnastetaan esityksessä kantelukäsittelyn keinoihin, mutta katsotaan, ettei olisi varsinaista laillisuusvalvontaa. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan myös laillisuusvalvonnassa käytetään samoja menetelmiä. Kansallisarkiston mielestä asiaa on vielä arvioitava siltä kannalta, onko tällainen valvonta ylipäänsä kuinka vaikuttavaa. Nykyistä valvontaa tulisi vahvistaa asettamalla myös voimakkaampia keinoja käyttöön, kuten uhkasakko ja teettämisuhka, muuten on uhkana esimerkiksi, että kulttuuriperinnöllisesti arvokkaita tietoja häviää. Tehokkaan valvonnan kannalta lautakunnan resurssi ei ole läheskään riittävä. Valvontamateriaalin läpikäyminen voi olla erittäin työllistävää ja jos resursointia ei ole riittävästi, valvonta voi jäädä turhan vajaaksi. Suuri huoli on myös siitä, että epäselvää on edelleen, mitä kautta valvonta-asiat tulisivat lautakuntaan vireille.

Käytännössä valvonta-/ ohjausvastuu jakaantuisi kahdelle toimijalle: Valtiovarainministeriö toteuttaisi ns. ennakoivaa ohjausta ja erityisesti rahoituksen suhteen ohjausta. Riippumaton lautakunta valvoisi tehtyjä toimenpiteitä. Toisaalta se ohjaisi suosituksin ja päätösin. Riskinä on yhtä lailla tässä mallissa, että lautakunnalla tai valtiovarainministeriöllä ei ole kummallakaan kokonaiskuva hallinnassa, eivätkä esityksen tavoitteet siltäkään osin toteudu.

9 §. Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen.

Muutosta voisi esityksen mukaan hakea välittömät asianosaiset, joita ovat elinkaari päätösesityksen tehnyt Kansallisarkisto tai tiedonhallintayksikkö taikka tiedonhallintayksikkö, jonka toimintaan arkiston ylläpitäjänä elinkaari päätös vaikuttaa välittömästi. Osin epäselvää on, mitä kautta elinkaari päätökset tulevat kaikkiaan vireille lautakunnassa.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

10§ Tiedon yhteiskäyttöä ja tiedon päällekkäisen kirjaamisen ja tallentamisen välttämiseksi ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintayksiköille velvoite arvioida tiedonhallintaa koskevan suunnittelun yhteydessä muiden tiedonhallintayksiköiden tietovarannoissa olevien

tietojen hyödynnettävyys sen omassa tiedonhallinnassa. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan tietoaineiston kuvauksessa tulisi olla tieto siitä, mitkä aineistot siirretään säilytysajan jälkeen arkistoon, mikä on arkistointipaikka ja onko ja miten tietoaineistot on tuhottu. Kansallisarkisto katsoo, että tätä seikkaa tulisi peilata lain siirtymäsäännökseen ja muutossuunnitelmien tekemisen aikatauluun. Laki velvoittaa tekemään tiedonhallintamallin. Kyse ei ole muutossuunnitelmasta, joten on ensi vaiheessa jossain määrin epäselvää, miten arkistoitavat aineistot määritellään ja mitkä tahot siitä voivat lausua. Arkistointitarpeen arviointi perustuisi ilmeisesti alkuvaiheessa yksikön omaan arvioon ja mallia tulisi todennäköisesti muuttaa päätösten jälkeen. Tulisiko lisäksi säätää, että arkistointipäätös tai lausunto tulee ottaa huomioon.

Edellytys tietosuoja-asetuksen 30 art 1 kohdan mukaisen selosteen tekemiseksi, vaikka ei käsitellä henkilötietoja, on ristiriitainen. Jos henkilötietoja ei käsitellä, kyse ei esimerkiksi ole asetuksen mukaisesta rekisterinpitäjyydestä näissä tapauksissa. Saman momentin 3 kohdan mukaan tietoaineiston kuvaukset sisältäisivät ainoastaan kuvaukset siitä, mitä siirretään arkistoon ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Tietoaineistojen sisältökuvaukset kuuluisivat kuitenkin loogisemmin tietoaineistojen kuvaamisen kuin tietovarantojen kuvaamisen alle.

Erikoista on, että lakiesityksen perusteluissa kuvataan, millaisia näkymiä mallin pitäisi tuottaa tiedonhallintayksiköiden kokonaisarkkitehtuuriin ja miten asia vertautuu JHS179:än.

11 §. Tiedonhallinnan muutossuunnitelma.

Muutossuunnitelma koskee vain olennaisia muutoksia, mutta olennaisuuden kriteerien arviointi jää tiedonhallintayksiköille. Tämä vaatii jatkossa avuksi lisäohjeistusta. Muutossuunnitelmassa tulisi arvioida muiden viranomaisten tietotarpeita ja sitä, voidaanko hyödyntää toisten tietoja. Tämä on vaativa tehtävä. Tueksi tulisi kehittää jokin kuvaus eri viranomaisten tiedoista ja tarpeista yleiseen käyttöön, jotta pykälän tarkoitus toteutuisi mahdollisimman hyvin. Muutoin arviot jäävät helposti pintapuolisiksi, arvailujen ja yksittäisten kontaktien varaan. Kohdalle 9 ei esitetä mitään perusteluita esityksessä.

Kyseenalaista on muutossuunnitelman käytännön merkitys ajantasaisen tiedonhallinnan kannalta. Riittäisikö pelkkä tiedonhallintamalli ja sen ajantasainen ylläpito. Muutossuunnitelmalla lisätään vain toimijoiden hallinnoista taakkaa, joten tulee pohtia eikö lakiesityksen perusteluissa esitetyt näkökohdat olisi toteutettavissa § 10 velvoitteena tiedonhallintamallin ajantasaisesta ylläpidosta. Perusteluissa otetaan kantaa hyvin vahvasti miten kehittämistä tulisi suunnitella tiedonhallintayksiköissä. Tämän tulisi olla osa kokonaisarkkitehtuuryötä ja sen kytkemistä organisaation johtamiseen. Nyt lain perusteluissa pyritään kaikki purkittamaan samalla tavalla, vaikka reaali maailma ei toimi näin.

Asian osalta voisi viitata tietosuoja-asetuksen mukaiseen vaikutusten arviointiin ja mikä suhde asioilla on toisiinsa. Voiko tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutusten arviointi olla osana suunnitelmaa? Tietovarantojen hyödynnettävyyden ulottuvuudessa tulee huomioida myös arkistoitujen asiakirjojen hyödynnettävyys.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Muuttumattomuuden, eheyden ja todistusvoimaisuuden huomioonottavalla tavalla asetetaan esimerkiksi digitointiprosessille kovia vaatimuksia. Todennäköisesti ei ole järjestelmää, jossa asiakirjatiedot voivat säilyä tai joissa digitointi analogisesta sähköiseksi toimii sataprosenttisella laadulla mitään tietoa menettämättä. Tulee tunnustaa myös se tosiasia, että jonkin verran aineistoa saattaa kadota ja digitointiprosessit vaihtelevat, erityisesti pienissä viranomaisissa

digitointiprosessiin huomion kiinnittäminen on tärkeää ja resursseja vievää. Kansallisarkisto on edelläkävijä tässä suhteessa ja sille tulisi antaa tässä asiassa selkeä rooli vähintään ohjeistajana ja valvojana.

Tietoaineistojen turvallisuuden osalta tulee huomioida myös analogiset aineistot ja niiden säilytys. Vaikka lain siirtymän jälkeen aineisto olisikin pitkälti sähköistä, ei analoginen aineisto katoa minnekään kuin erillisten digitointiprojektien tuotoksena. Asiassa tulee huomioida, että Kansallisarkiston ohjausvalta arkistolain nojalla arkistotiloista ja käytettävistä materiaaleista. Myös tämä asiantila tulee säilyttää entisellään. Etenkin kunnissa analogista aineistoa on hyvin paljon.

15§ Perustelujen osalta jää epätietoisuus siitä, sovelletaanko pykälää vain viranomaisten välisiin sähköposteihin vai myös viranomaisen ja luonnollisen henkilön välisiin sähköposteihin ja siinä tapauksessa, jos sähköpostipalvelua ei ole integroitu digitaaliseen palveluun, joista säädettäisiin kaiketi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (HE 60/2018 vp, s. 71) mukaan vahvaa sähköistä tunnistamista tarvittaisiin tilanteissa, joissa henkilö pääsee näkemään tai käsittelemään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tämän sääntelyehdotuksen kanssa olisi linjassa, että myös tiedonhallintalain perusteluissa vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää ei edellytettäisi kaikkien henkilötietojen vaan vain erityisten henkilötietojen osalta.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Turvallisuusluokittelua ja merkintöjä koskevat tarkentavat ohjeet julkisuuslain säännöksiin kuuluisivat loogisemmin esimerkiksi julkisuuslain perusteella annettavan asetuksen piiriin, eivätkä toiseen lakiin. 22§:n osalta todetaan, että olisi hyvä huomioida selkeämmin tilanne miten arkistoidun aineiston osalta voidaan toimia.

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Kansallisarkisto kyseenalaistaa luvun osalta, että onko tarkoituksenmukaista säännellä tämä asia näin tarkasti laissa, sillä tekninen kehitys ja toimintaprosessien kehittäminen voivat aikaansaada sen, että laintasoinen sääntely on kehityksen jarru. Parempi olisi, että asiasta säädettäisiin yleisemmällä tasolla ja tarkempi sääntely ohjeistetaan muulla tavoin.

Tässä on lähtökohtana hallintoasian käsittely, jota ei kuitenkaan kaikki viranomaisten toiminta ja tiedonhallinta ole. Rekisteröintipakkosäännökset soveltuvat huonosti palveluiden tuottamiseen ja rekistereihin ja tietokantoihin, joissa käsitellään viranomaisten asiakirjatietoja.

Esityksessä ei katsota, että viranomaisilla olisi valmiuksia muodostaa yhtenäistä tunnistetta, vaikka se lisäisi yhteentoimivuutta. Tiedonhallintayksikkö voisi itse päättää toimintaprosessien yksilöivän tunnisteiden. Kuitenkin tästä yhtenäisyydestä ja yhteisestä tehtäväluokituksesta on ollut jo pitkään puhetta ja tavoite on ollut jo pitkään yhtenäisyys. Sitä ei nyt siis enää tavoitella, vaikka on keskeinen lain tavoite. Yksilöivästä tunnuksesta puuttuu asian yksilöivä numero. Toisin sanoen minimivaatimuksilla kaikki saman viranomaisen samaan toimintaprosessiin kuuluvat samana vuonna/päivänä vireilletulleet asiat saavat saman tunnuksen. Vai sisältääkö vireilletuloajankohta tarkan kellonajankin (sekunnit)?

Asian yksilöintiä ja perusmetatietoja koskevat vaatimukset tulee linkittää siihen, mitä tietoja Kansallisarkisto ylläpitää kansallisessa metatietopalvelussa ja asiaa tulee lähestyä myös siten, että metatiedot noudattavat loogista järjestystä, tiettyjä standardeja. Vastuu metatietojen muodosta ja sisällöstä, erityisesti, kun ne siirtyvät metatietopalveluun, tulee olla viranomaisilla. Metatietopalvelun keskeinen tehtävä on edistää tiedon saatavuutta ja löytymistä, eivätkä keskeiset tavoitteet täyty, jollei metatietojen sisällöstä säädetä riittävällä tasolla tai anneta Kansallisarkistolle valtuuksia ohjata asiassa lisää.

24 § Minimitiedoista puuttuu esimerkiksi asiakirjan ja asian nimeke sekä julkisuustiedot. Kuitenkin nämä lienevät käytännössä pakollisia, jotta julkisten tietojen luovuttaminen voidaan toteuttaa. Tässä yhteydessä ei myöskään mainita, miten säilytysaikojen hallinta, arkistointi tai hävittäminen toteutetaan. Perustelujen mukaan asiarekisteriin rekisteröitäisiin viranomaiselle saapunut asiakirja siten, että ensisijaisena asiatunnuksena käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön asiatunnusta, jos asiakirja liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Toisaalta vastaanottava viranomainen voisi käyttää asianhallinnassaan näissä tapauksissa omaakin asiatunnusta, jos se olisi välttämätöntä esimerkiksi tietojärjestelmään liittyvistä toiminnallisista syistä. Toisen tiedonhallintayksikön asiatunnuksen tallentaminen asianhallintaan on toki mahdollista, mutta ensisijaisena asiatunnuksena sitä ei voi käyttää tietojärjestelmän toiminnallisista syistä eikä niin pitkään, kun toimintaprosessien tunnistevaruus ei ole yhtenäinen. Toisen tiedonhallintayksikön asiatunnuksen käyttämisen ensisijaisuus on lisäksi ristiriidassa sen kanssa, että laissa ei ehdoteta säädettäväksi asiatunnuksen muodosta, vaan sen muodostaminen jäisi tiedonhallintayksikön harkintaan.

25 § Tarkoitetaanko kuvauksella asiarekisteristä samaa kuin tietojärjestelmäselosteet? Millainen on kuvaus asiarekisteristä? Miten se suhteutuu tiedonhallintamalliin ja entisiin kuvausmalleihin? Tulisi olla samaa kokonaisuutta kuin tiedonhallintamalli, joten pitäisikö pykälässä olla viittaus 10 §:ään.

26§ Asiakirjojen ja asiakirjallisen tiedon säilyttämistä ja arkistointia varten olisi luotava sellaiset metatiedot palvelujen tuottamisesta, että niiden perusteella voidaan jälkikäteen todentaa, miten palvelua on tuotettu asiakkaalle ja että tiedot voidaan järjestää mahdollisesti arkistoon. Kansallisarkisto korostaa edellä mainitun perustelun tärkeyttä ja huomioonottamista myös metatietopalvelun kannalta. Lainkohdan perusteluissa tuodaan esiin sellaista tietoa, joka käytännössä muuttaa koko pykälän sisällön. Tämä kohta on syytä tarkistaa, sillä perusteluilla ei voida säätää hyvän lainsäätämistavan mukaisesti.

Epäselväksi jää, koskeeko yksilöivän tunnuksen ja vaivattoman löytymisen vaatimukset myös arkistoitua tietoa ja ulottuuko tämä vaatimus missä määrin menneeseen aikaan. Muun kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuva tieto voitaisiin avata käsitteenä tarkemmin.

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

27§ Esityksessä todetaan muun muassa, että tarvittaessa poikkeuksellisissa tilanteissa voitaisiin säätää erityislakiin tietorakenteiden kuvausten määrittely- ja ylläpitovastuusta erikseen, jos vastuu määrittelystä olisi esimerkiksi valtion virastolla tai laitoksella. Kansallisarkisto katsoo, että sille voitaisiin luoda määrittelyvastuu arkistointiin, sähköiseen arkistointiin ja metatietopalveluun liittyvissä asioissa lainsäädännön tasolla.

Perustelutekstin mukaan myös tiedoksi tulleet asiakirjat on rekisteröitävä , tarkoittaen, että tiedoksi tullut asiakirja on digitoitava heti, koska asian käsittely päättyy heti. Tämä lienee tarpeetonta, koska tiedoksi tullutta ei useinkaan oteta millään tavoin käsittelyyn. Esim. kunta lähettää tiedoksi tilinpäätöksensä kaikille yhteistyötahoille.

Pykälän 1 momentti sisältäisi tiedonhallintayksikölle kohdistetun velvollisuuden säilyttää sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Asian osalta jää epäselväksi, että miten laajasti tämä koskee viranomaiselle kertyneitä asiakirjoja. Missä määrin pykälä koskee viranomaisten hallussa olevia paperimuotoisia asiakirjoja eli jo olemassa olevia arkistoja vai koskeeko säännös pelkästään saapuvia asiakirjoja sen jälkeen, kun laki astuu voimaan.

Kansallisarkiston näkemyksen mukaan kyseenalaiseksi jää, että mikä on säännöksen suhde arkistolain 14a §:ään. Jos säännös koskee vain organisaatioon tulevaisuudessa saapuvia asiakirjoja, tarvitaan korvaava pykälä, jolla säädetään vastaavasta asiasta kuin arkistolain 14a§. Laissa ei oteta kantaa, millä tavoin sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan luotettavuus ja eheys voidaan turvata. Lain perusteluissa esitetään runsaasti näkemyksiä asiakirjan eheydestä ja todistusvoimaisuudesta, mutta ei esitetä konkreettisia keinoja viranomaisille varmistua eheydestä.

Käytännössä laki ei aseta minkäänlaisia vaatimuksia 1) digitoitujen asiakirjojen kuvanlaadulle, 2) digitoinnissa tuotettaville formaateille 3) digitoinnin yhteydessä tuotettaville teknisille metatiedoille 4) laadunvarmistuksen menetelmille. Ohjausvalta jää asian osalta esityksessä kyseenalaiseksi. Esityksessä ei oteta suoranaisesti kantaa siihen, miten arviointi analogisen asiakirjan kulttuurihistoriallisesta arvosta määritellään ja mikä taho määrittelyn tekee.

28§:ää koskien olisi syytä avata ajantasaisuuden vaatimuksia. Jos rajapinta toteutetaan esimerkiksi siten, että se käyttää rekisterin tietoa, joka päivittyy viikkojen välein.

29§ Toistuvuuden määrittely on syytä tehdä. Jollei rajapintapalveluja ole olemassa, tulee sellainen rakentaa, jos muut edellytykset täyttyvät. Tämä vaatii resursseja ja rahaa. Entä jos näin ei toimita? Tulisiko laissa säätää sen velvoitteiden laiminlyönnistä seuraukset tai valvontapykälät. Kysymys on laajempi kuin vain tähän lainkohtaan liittyvä.

31§ ”Tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle tietopalveluina tietoverkossa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin säädetään erikseen.” Tämä jättää auki tiedon siitä missä näin tapahtuu ja milloin. 31.1 §:n mukaan tekninen rajapinta voidaan avata siten kuin 28 §:ssä on säädetty. Teknisen rajapinnan avaamisesta ei säädetä 28 §:ssä vaan 29 §:ssä.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

32 §. Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen.

Kansallisarkisto katsoo, että säilytysaikojen määrittelyn kriteereiden esille tuonti lakiin on hyvä asia, mutta ei kuitenkaan poista sitä tulkinnanvaraisuutta, mikä näiden soveltamiseen liittyy.

Nykyiselläänkin säilytysajat ovat olleet arkistonmuodostajien määrittelemiä, mutta pysyvästi säilytettävät aineistot on arkistolain nojalla määrännyt Kansallisarkisto. Kansallisarkistolla on paras asiantuntemus tukea säilytysaikojen määrittelyä, siten, että se takaa viranomaisten yhdenmukaiset käytännöt.

Henkilötietojen säilyttämisen osalta Kansallisarkisto pitää erittäin hyvänä tavoitetta vähentää erityissääntelyn tarvetta. Säilytys ja varsinkin pysyvä säilytys merkitsee tietynlaista ristiriitaa tietosuojasetuksen periaatteiden kanssa. Niistä poikkeamiselle tulee olla lainmukainen peruste. Jos tällaisen sääntelyn katsotaan riittävän keskeiseksi perustaksi arkistoitavalle tiedolle, on pykälällä selkeyttävä vaikutus - joskin tietosuojalainsäädännön rajoja suhteessa säilytykseen tullaan varmasti pitkään hakemaan oikeuskäytännössä, eikä ongelma tule poistumaan tällä tavalla.

Säilytystä ei ole määritelty. Säilytyksessä tullee huomioida muutakin kuin pykälässä mainitut kohdat ja alkuperäinen käyttötarkoitus, samoin myös muut mahdolliset käyttötarkoitukset. Kaikki säilytettävä tieto ei sisällä henkilötietoja. Ovatko kohdat 2-4 linjassa henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten kanssa?

33 §. Perusteluissa puhutaan hyvästä arkistointijärjestelmästä, joka on Kansallisarkiston näkemyksen mukaan olemassa ja perusta sille on yhden toimijan malliin perustuva järjestelmä. Järjestelmä ei parane ainakaan sillä, että arkistointivastuita hajautetaan.

Lakitekstissä arvonmäärityksen periaatteet ja kriteerit on määritelty yleistasolla riittävästi, mutta jokaisessa kohdassa on joko sana olennainen tai keskeinen. Tämä jättää runsaasti tulkinnanvaraa.

Tarpeisiin tulisi lisätä vielä muu käyttö. Kohdassa on korostettu vahvasti tilastojen merkitystä tutkimuksen ja muun käytön tietolähteenä sekä painotettu yksityisyyden suojaa. Etenkään historiantutkimus ei kuitenkaan voi perustua pelkästään tilastolliseen tietoon, vaan sen perustan luovat asiakirjat, jotka kertovat henkilön tarkkuudella päätöksentekijän, päätöksen tarkoituksen ja muut tutkimuksen kannalta tärkeät tiedot. Pykälän perusteluissa määritellään yksityiskohtaisemmin arvonmäärityksen periaatteita ja kriteerejä, joissa vahvasti korostuu olennaisuus-, tarpeellisuus- ja yksityiselämän suojan näkökulmat. Näiden mukaisesti toimittaessa hävittäminen olisi ensisijaista, arkistointi toissijaista. Yksityisyyden suojaa ei kuitenkaan saa toteuttaa tavalla, joka heikentäisi tieteellisen tutkimuksen tarvitsemien aineistojen saatavuutta perustuslain vastaisesti.

Arvonmäärityksen periaatteita ja kriteereitä ei tulisi määritellä yksityiskohtaisesti lain perusteluissa, kuten nyt on lakiluonnoksessa menetelty. Yksityiskohtaisemmat arvonmäärityksen periaatteet ja kriteerit pitää määritellä monialaisessa asiantuntijaryhmässä, jossa ovat mukana tutkimuksen ja muun käytön edustajat ja arvonmäärityksestä vastaavat tahot. Siihen tarkoitukseen Kansallisarkiston yhteyteen perustettava neuvottelukunta olisi hyvä ratkaisu.

Tutkimuksen ja muun käytön tarpeisiin jää näiden periaatteiden ja kriteerien mukaisesti toimittaessa arvonmäärityksen jälkeen arkistoitavaksi keskimäärin 2-20 % tietoaaineistoista, tiedonhallintayksiköstä riippuen. Tilastot, toimintakertomukset, tilinpäätökset, muut selvitykset, hallituksen esitykset, muiden säädösten ja määräysten valmisteluasiakirjat, säädökset ja määräykset, toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjat, työjärjestykset, hallintosäännöt, johtielimien pöytäkirjat ja muut johtamista ja päätöksiä kuvaavat asiakirjat, seurantatutkimukset ja arviointikertomukset ovat perustelujen mukaan pysyvästi säilytettäviä eli arkistoitavia asiakirjoja ottaen huomioon kokonaisuudessaan olennaisuus-, tarpeellisuus ja yksityisyyden suojan näkökohdat (yksityisyyden suoja ulotetaan myös kuolleiden henkilöiden omaisiin). Päätöksistä olennaisia ovat laajasti koko yhteiskuntaa tai rajoitetummin paikalliseen toimintaan kollektiivisesti vaikuttavat päätökset. Mitä yksilökohtaisemmasta päätöksestä on kyse, sitä vähemmän sillä on merkitystä. Arkistoitavia ovat olennaisilta osin luonnon- ja kulttuuriympäristön asiakirjat. Perustelujen mukaisesti toimittaessa tietojen minimointi arvonmäärityksessä olisi maksimaalista. Perustelujen mukaan nämä asiakirjat riittävät turvaamaan tutkimuksen vapauden, mutta Kansallisarkiston näkemyksen mukaan ne eivät riitä turvaamaan tutkimuksen ja muun käytön edellytyksiä riittävänä lähdeaineistona moninaisissa tutkimuksissa ja muussa käytössä.

Asiakirjojen säilyttämisessä tiedonhallintayksiköissä korostetaan tietojen uudelleenkäyttöä (tuotannon tekijänä), mutta arkistoitavissa tiedoissa (pysyvä säilyttäminen) tämä näkökohta ei enää ole olennainen. Tilastotietojen (lopulliset tilastot, julkistukset) merkitystä tutkimuksen lähteenä painotetaan, mutta esimerkiksi Tilastokeskuksen tiedoista pysyvään säilytykseen (arkistointi) on jätetty Tilastokeskuksen esityksestä ainoastaan tilastojen tarkistetut pohja-aineistot (perusaineistot), lopulliset tilastot eli julkistukset ovat kirjastomateriaalia.

Yksilöä koskevilla tiedoilla on suuri merkitys siinä, miten kuva yhteiskunnasta muodostuu ja miten tutkimuksen avulla pystytään arvioimaan aiempia ilmiöitä ja tapahtumia. Mikäli yksilöä koskevia arkaluonteisia tietoja ei olisi aikanaan arkistoitu, ei pystyittäisi esimerkiksi tutkimaan vuoden 1918 uhrien kohtaloita, eikä voitaisi todeta Suomessakin harjoitetun rotuoppia ja rotu-hygieniaa. Tuleville sukupolville jäisi käsitys vain siitä, mitä tämä aika on pitänyt oikeana ja hyvänä tapana toimia (toimintakertomukset, poliittiset linjaukset yms.). Tutkimuksen keinoin on kuitenkin pystyttävä

arvioimaan myös sitä, miten yhteiskunta ja viranomaiset ovat kohdelleet heikompiosaisia. On oleellisen tärkeää säilyttää tutkimuksen käyttöön aineistoja esimerkiksi tilanteista, joissa viranomaiset puuttuvat ihmisten itsemääräämisoikeuteen. Kyse on tietynlaisesta demokratian kontrollista. Tähän liittyy myös sellaisia oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä, joita ei välttämättä ole tiedossa silloin, kun asiakirjat /tiedot ovat tarpeen viranomaisen tehtävän hoitoa varten (esim. pakkosteriloinnit Ruotsissa ja Suomessa, koulukodit, Britannian Windrush-tapaus). Myös lääketieteellinen tutkimus hyödyntää yksilöä koskevia tietoja pitkältä aikaväliltä, esimerkiksi tutkittaessa perinnöllisiä sairauksia. Yksilöä koskevien tietojen kattava hävittäminen tietosuojan nimissä heikentää julkisuusperiaatteen toteutumista sekä kansalaisten mahdollisuuksia arvioida tutkimuksen kautta yhteiskunnassa vallinneita arvoja ja toimintatapoja. Lähtökohtaisesti tutkimuksen näkökulmasta ajatus siitä, että pääsisi käsiksi vain tuloksiin ja johtopäätöksiin eikä taustalla olevaan dataan, on osin hankala. Taustadatan yhdistely muiden taustadatojen kanssa paljastaa ajan mittaan varmasti nyt hahmottumattomia asioita.

Lakiesityksen perusteluissa esitetyt asiakirjatietojen arvonmäärityksen periaatteet ja kriteerit eivät täytä laaja-alaisesti ja riittävästi tutkimuksen ja muun käytön tarpeita ottaen huomioon asiakirjatietojen informaatioarvo ja käytettävyys digitaalisessa toimintaympäristössä. Kansallisarkisto esittää, että asiakirjatietojen arvonmäärityksen periaatteet ja kriteerit määritellään yhteistyössä tutkimuksen (ml. tilastointi) ja muiden käyttäjäryhmien kanssa ennen lakiesitykseen sisältyvien tietoaaineistojen arkistointitarpeen (pysyvän säilyttämisen) määrittämisen käytännön toteuttamista. Tämän tehtävän toteuttamisen aikataulusta (esim. 12 kk lain voimaantulosta) säädettäisiin siirtymäsäännöksissä.

34§

Kansallisarkiston lausunnossa otettaisiin kantaa siihen, voidaanko olemassa olevien tiedonhallintalautakunnan päätösten perusteella muutossuunnitelmassa esitetty tietoaaineisto arkistoida ja miten arkistointi toteutetaan. Samalla lausunnossa Kansallisarkisto ilmaisisi kantansa tietoaaineiston mahdolliseen tuhoamiseen säilytysajan päättymisen jälkeen. . Tiedonhallintayksikön tulee antaa muutossuunnitelman lisäksi muuta tietoa Kansallisarkistolle lausuntoa varten, jotta esimerkiksi tuhoamisesta voidaan päättää. Keskeistä on myös esimerkiksi todistusvoimaisuuden arviointia varten viranomaisen oma arvio.. Kansallisarkistolle tulee antaa riittävät tiedonsaantioikeudet, kuten sillä nyt on arkistolain perusteella. Perustelujen lopussa todetaan, että Kansallisarkisto voisi tehdä oma-aloitteisesti esityksiä arkistoitavista tietoaaineistoista. Tämän pitää näkyä myös laissa.

Lakiesityksen mukaan Kansallisarkiston olisi annettava lausunto kolmen kuukauden sisällä. Lain perustelujen mukaan lain tullessa voimaan arkistointia koskevia tietoja ei ole tiedonhallintamalleissa ja Kansallisarkiston on annettava lausunto tiedonhallintayksiköiden tiedonhallintamalleista (ei tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta) niiden valmistuttua. Siirtymäsäännöksissä tiedonhallintamalli on laadittava viimeistään 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Voidaan perustellusti olettaa, että tiedonhallintamallit tulevat valmiiksi aikaisintaan 10 – 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta, jolloin Kansallisarkistolle säädetty kolmen kuukauden lausuntoaika on tässä tilanteessa täysin epärealistinen. Lain perustelujen mukaan asiasta säädettäisiin erikseen lain

siirtymäsäännöksissä, milloin lausunto siirtymävaiheessa tulisi Kansallisarkistolta pyytää. Tästä ei ole kuitenkaan siirtymäsäännöksissä mainintaa.

Pykälä velvoittaisi Kansallisarkistoa ylläpitämään koko julkishallinnon osalta tietoja siitä, mitä viranomaisten tietoaaineistoja pitää arkistoida ja mitä saa hävittää. Kansallisarkiston näkökulmasta lausuntoasia koskisi arkistointimahdollisuutta, arkistointitilaa tai –tapaa sekä tietoaaineistojen tuhoamista. Asiakirjatietojen arvonmäärittämisen näkökulmasta Kansallisarkiston tehtävänä olisi arvioida, pitääkö uusille tietoaaineistoille hakea arkistointipäätös (elinkaari päätös) tiedonhallintalautakunnalta vai saako aineiston hävittää vertaamalla sen tietosisältöä tiedonhallintalautakunnan jo antamiin päätöksiin. Lausunto olisi oikeudellisesti merkityksellinen, koska sen perusteella tiedonhallintayksikkö voisi hävittää tietoaaineiston. Kansallisarkistolta vietäisiin lakiesityksessä käytännössä kaikki toimivalta asiakirjatietojen arkistointia koskevassa päätöksenteossa. Siitä huolimatta pykälässä 34 edellytetään, että Kansallisarkisto ohjaa tiedonhallintayksiköjä tiedonhallintalautakunnan päätösten tulkinnassa ja soveltamisessa. Hallinnon päätösten tulkinta ja soveltaminen on päätöksen tehneen hallintoyksikön vastuulla samoin kuin asian selvittäminen, joten tiedonhallintalautakunnan tulee ohjata itse päätöstensä tulkintaa ja soveltamista. Lakiesityksen pykälässä 35 puolestaan todetaan, että tiedonhallintalautakunnan keskeisenä tehtävänä on koko tiedonhallinnan yleinen ohjaus. Pykälät 34 ja 35 ovat sisällöllisesti osin ristiriidassa keskenään.

Lakiesityksen perusteluissa on esitetty tähän liittyen harhaan johtavaa ja epätarkkaa tietoa. Voimassa olevan arkistolain (831/1994) mukaan viranomaiset eivät ole toimittaneet arkistonmuodostussuunnitelmiaan (tiedonohjaussuunnitelmiaan) arkistoinnin ohjausta (tiedonohjausta) varten, vaan ne ovat toimineet niitä lähinnä seulontaesityksinä Kansallisarkistolle asiakirjatietojen pysyvää säilyttämistä koskevaa päätöksentekoa (seulontapäätökset) varten. Vastuu arkistonmuodostussuunnitelmien ja tiedonhallinnan ajantasaisuudesta on tällä hetkellä toimijalla (arkistonmuodostaja, viranomainen) itsellään.

35 §. 2 momentin kohdalla epäselväksi jää Kansallisarkiston toimivalta tehdä esityksiä muutoin kuin muutossuunnitelmista ja siirtymäsäännöksestä.. Perusteluissa todetaan, että arkistointia koskevat päätökset tekisi toimija, jolla ei ole sidoksia arkistopalvelujen tai niihin liittyvien tietopalvelujen tuottamiseen. Kun lakiesitys mahdollistaa minkä tahansa tiedonhallintayksikön toimimisen arkistona, riippumattomuuden periaatetta on käytännössä mahdoton noudattaa.

Arkistotiloja ja niitä koskevaa ohjausta ei lakiesityksessä juuri käsitellä. Arkistotilojen tilaturvallisuus on Kansallisarkistossa erittäin hyvä, kun taas viranomaisissa näin ei aina ole.. Tämä on kuitenkin selkeä peruste sille, että Kansallisarkistolla täytyy olla muita arkistoja keskeisempi rooli asiakirjojen säilyttäjänä. Arkistojärjestelmälle asetetaan kansainvälisissä standardeissa tarkkoja tietoturva vaatimuksia, joten yksittäiset tiedonhallintayksiköt arkistoina toimiessaan eivät näitä vaatimuksia täytä..

Lakiesityksen mukaan asia tulee vireille tiedonhallintalautakunnalle Kansallisarkiston tai tiedonhallintayksikön aloitteesta. Kansallisarkistoon asia tulee vireille puolestaan

tiedonhallintayksikön aloitteesta (tiedonhallinnan muutossuunnitelma) ja Kansallisarkisto antaa asiasta lausunnon ja tarvittaessa tekee esityksen tiedonhallintalautakunnalle. Kansallisarkiston lausuntoon tyytymätön tiedonhallintayksikkö voi puolestaan tehdä esityksen tiedonhallintalautakunnalle. Päätöksentekoprosessi on turhan monimutkainen ja lisää hallinnollista työtä. Kansallisarkiston rooli ja toimivalta prosessissa on keinotekoinen ja sen asiantuntemusta vähättelevä, joten käytännössä Kansallisarkiston rooli asiantuntijaviranomaisena hämärtyy. Arkistoinnin asiantuntijuus edellyttää selkeämpää toimivaltaa asiakirjatietojen arkistoinnin päätöksenteossa ja arkistoinnin/tiedonhallinnan ohjaustoiminnassa. Koska Kansallisarkistolla on pitkäaikaista käytännön kokemusta näiden tehtävien hoitamisesta ja koska se tuntee hyvin koko viranomaiskentän tiedonhallinnan/arkistoinnin tilan, sen asiantuntijuutta ja resursseja tulee hyödyntää lakiesitystä paremmin..

Pykälän 4 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalautakunnan päätöksenteossa harkintaa rajoittavista tekijöistä. Tiedonhallintalautakunnan olisi suhteutettava elinkaaripäätöksen vaikutukset

tiedonhallintayksikön voimavaroihin. Jos tiedonhallintalautakunta ei voisi varmistua tiedonhallintayksikön mahdollisuuksista selvittää arkistointiin liittyvistä velvollisuuksista, tulisi ensisijaisesti selvittää, voidaanko tietoaaineisto arkistoida Kansallisarkiston tiloihin tai sen sähköiseen arkistopalveluun. Toisaalta epäselväksi jää, mikä on toissijainen lähestymistapa ja miten kustannukset jakaantuvat Kansallisarkiston tullessa tehtävään mukaan. Ylipäänsä Kansallisarkisto katsoo, että voimavaroihin suhteuttamisesta voi koitua ongelmia. Julkishallinto on yleensä ottaen taloudellisesti tiukassa tilanteessa, eikä voimavaroihin suhteuttamisesta saa tulla säästökohdetta. Esimerkiksi terveydenhuollon palvelut järjestetään niiden voimavarojen rajoissa, jotka käytettävissä ovat, mutta kuitenkin se ei voi olla peruste huonolle hoidolle samoin kuin ei tämäkään voisi olla peruste huonosti hoidetulle tiedonhallinnalle/arkistoinnille. Tiedonhallintayksikön vähäiset henkilöstöresurssit ja taloudelliset tekijät eivät saa nousta liian merkittäviksi tekijöiksi asiakirjatietojen arvonmäärityksessä ja arkistoinnissa. Tietopääoman hävittäminen yksinomaan taloudellista syistä on tietoyhteiskunnan perusedellytysten lyhytnäköistä tuhoamista, varsinkin tietojen uudelleenkäytön näkökulmasta (tieto on tuotannontekijänä tietoyhteiskunnassa).

Kansallisarkistolla on olemassa palveluja sähköiseen arkistointiin. Keskusteluissa on tuotu esiin, että Kansallisarkiston sähköinen palvelu olisi ensisijainen palvelu ja vasta erityisistä syistä muident palveluntarjoajien palvelut. Tämä ei kuitenkaan näy nyt laissa ja jää mahdollisen tulevan sääntelyn varaan. Tältä osin lain voimaantulo tulisi sitoa Kansallisarkiston arkistopalvelun valmistumiseen ja sen kehittämiseen tulisi osoittaa riittävät resurssit. Lakiesitys synnyttää tältäkin osin hajanaisuutta ja vie pohjan toimivalta, luotettavalta ja keskitetyltä arkistointijärjestelmältä.

Pykälän 5 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalautakunnan velvollisuudesta ylläpitää luetteloa sen päättämistä tuhottavista ja arkistoitavista tietoaaineistoista sekä niiden arkistointipaikasta ja muodosta. Tiedonhallintalautakunnan olisi huolehdittava, että elinkaaripäätöksiin sisältyvät keskeiset tiedot olisivat saatavilla luettelosta yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin

tiedot ovat julkisia. Kansallisarkistolle epäselväksi jää, mikä taho tätä luetteloa käytännössä ylläpitää ja millä resursseilla.. Lisäksi Kansallisarkiston velvollisuutena on ylläpitää luetteloa arkistoitavista aineistoista.

36§ Arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö määrittää ne tietorakenteet ja tiedostomuodot, joissa aineistot siirretään arkistoon sekä arkistoon siirtämisen ajankohdan. Tiedot arkistoon siirtävä tiedonhallintayksikkö vastaa siirrosta aiheutuvista kustannuksista.. Lakiesityksessä tulee huomioida, että ohjaamattomasti ja hajautetusti tehtävät tietorakenne- ja tiedostomuoto hajauttavat tiedon hallintaa ja voivat aiheuttaa merkittäviä riskejä. Lain sanamuoto tietojen luovutuksesta on epäselvä, sillä siitä ei käy ilmi, tarkoittaako tietojen luovutus luovutusta arkistosta vai tietojen siirtoa arkistoon.

Tiedonhallintalain luonnos ei yksiselitteisesti esitä, mitä pykälän 36 ”arkisto” tarkoittaa ja mikä on tiedonhallintayksikön ja arkiston suhde. Esimerkiksi: pykälän 36 ”Arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö määrittää ne tietorakenteet ja tiedostomuodot, joissa aineistot siirretään arkistoon sekä arkistoon siirtämisen ajankohdan” voidaan ymmärtää, että on kyse ns. väliaikaisesta arkistosta (arkistotila, jossa säilytetään organisaation jatkuvasti tehtäviensä hoidossa tarvitsemia asiakirjoja ja joka sijaitsee organisaation toimitilojen läheisyydessä tai yhteydessä) tai päätearkistosta (arkistotila, jossa säilytetään organisaation pysyvän säilytyksen alaisia asiakirjoja ja joka täyttää tietyt vaatimukset). Epäselväksi myös jää, mitkä kaikki toimijat vastaisivat arkistosta/arkistoista. Mikäli tiedonhallintayksiköt olisivat myös arkistoviranomaisia, tietoaineisto hajaantuisi niin, että tietoaineiston säilyvyys, saatavuus ja hyödynnettävyys vaarantuisivat merkittävästi. Muissa Pohjoismaissa on päädytty kansallisiin, keskitettyihin palveluihin tietoaineistojen säilyvyyden, saatavuuden ja hyödynnettävyyden varmistamiseksi. Kansallinen palvelu on myös kustannustehokkaampi ja hallittavampi kuin hajautettu malli. Muissa Pohjoismaissa Kansallisarkistoilla on keskeinen asema tietoaineiston säilyvyyden, eheyden, turvallisuuden ja hyödynnettävyyden takaavana toimijana.

Mikäli tiedonhallintayksikkö arkistoinen on yksittäinen viranomainen, joka itse määrittää tietorakenteet ja tiedostomuodot, joissa aineistot siirretään arkistoon, sekä itse määrittää arkistoon siirtämisen ajankohdan, tiedonhallintalaki tulee sekä pirstaloimaan tietoaineiston että saattamaan tietoaineistot kirjaviin, standardoimattomiin, pysyvään säilytykseen siirtokelvottomiin muotoihin. Tietoaineiston tietorakenteiden ja tiedostomuotojen kehittämiseen sekä kansallisiin vaatimuksiin tulee arkistoviranomaisen olla vakiintunut ja sillä täytyy olla vahva rooli tiedon säilyvyyden, saatavuuden ja käytettävyyden turvaamiseksi.? Lakiesityksestä ei käy ilmi, mikä taho vastaa siitä, että tiedonhallintayksikön määräykset varmistavat tietoaineiston muodostumisen ja siirtämisen arkistoon. Suunniteltu toimintamalli voi synnyttää myös tilanteen, että tiedonhallintayksikkö vetoaa erilaisiin resurssisyihin ja jättää tietoaineiston siirtämättä arkistoon. Tämä heikentäisi sekä kansalaisten oikeusturvaa että yhteiskunnan dokumentoinnin.

Kaikki pohjoismaiset Kansallisarkistot ovat määritelleet hyväksyttävät tiedostomuodot, joissa aineistoa voidaan ottaa vastaan. Valtiovarainministeriön tulee perustella, miksi Suomi irtaantuu tästä hyväksihavaitusta ja toimivasta käytännöstä. Lisäksi on otettava huomioon, että Pohjoismaiden Kansallisarkistojen asiantuntemus ja vaikutus eivät rajaudu pelkästään arkistointiin vaan kokonaisvaltaisesti julkishallinnon tiedonhallinnan kehittämiseen.

Tiedonhallintalain luonnoksesta syntyy vaikutelma, että arkistointi on irrallinen toiminto. Tiedonhallinta ja tiedon elinkaaren hallinta on prosessi, joka alkaa jo ennen tietojen muodostumista ja joka päättyy arkistointiin ja aineiston hyödyntämiseen. Arkistoviranomaisella tulee olla vahva asema jo elinkaaren alusta alkaen. Arkisto ei ole arkistoa varten, vaan kansalaisten oikeusturvan takaaja ja yhteiskunnallinen muisti.

§ 37 Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että lainkohdassa säädettäisiin sellaisten tietoaineistojen arkistoinnista, jotka eivät ole syntyneet laissa tarkoitettujen tiedonhallintayksikköjen tai niissä toimivien viranomaisten toiminnan yhteydessä. Tieteellinen tutkimustoiminta on yliopistojen ja korkeakoulujen lakisäätteistä toimintaa ja niiden on toiminnassaan noudatettava julkisuuslakia.

38 §. Kansallinen metatietopalvelu

Kansallisarkiston tulee voida varmistua siitä, että metatiedot ovat laadultaan sellaisia, että ne voidaan ottaa vastaan ja laatu on varmistettu. Sille tulee lailla antaa oikeus määrittää ne kriteerit ja rakenteet, joilla tietoja vastaanotetaan, sillä muuten metatietopalvelun toimiva ylläpito ei voi onnistua. Pelkästään muualla kuin Kansallisarkistossa arkistoitujen aineistojen kuvaukset eivät täytä tutkimuksen ja muita tietotarpeita. Tiedonhallintayksiköt käyttävät palvelua syöttäessään tiedot järjestelmään ja vastaavat siltä osin tietojen oikeellisuudesta. Metatietopalvelun keskeinen tehtävä on tiedon löytyminen, joten sitä koskevan tiedon on oltava laadukasta ja laatua tulee voida ohjata.

Esityksessä on todettu, että Kansallisarkisto olisi metatietopalvelun rekisterinpitäjä. Lainsäätäjä tekee Kansallisarkiston näkemyksen mukaan lain tasolle tulkintoja tietosuoja-asetuksen sisällöstä ja soveltamisesta, mikä ei ole tarpeen. Kyseisten suhteiden tulee olla lähinnä palvelua käyttävien ja ylläpitävien välinen sopimusasia.

Yleisestikin ottaen esitetyn lain ja tietosuoja-asetuksen suhteesta tulee ottaa huomioon, että Euroopan komissio on tiedonannossaan (COM(2018) 43) hyvin selkeästi kieltänyt tietosuoja-asetuksen määritelmien tai asetustekstin tulkinnan kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen vastaiset kansalliset toimenpiteet ovat EU:n perussopimusten vastaisia.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Voimaantulopykälän perusteella kumottaisiin arkistolaki. Tämä tarkoittaisi silloin myös sitä, että 1.1.2017 voimaan tullut arkistolain 21 b § tulisi kumottavaksi. Arkistolain 21 b §:n 1 momentin mukaan Kansallisarkistolla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momentin estämättä antaa tieto Kansallisarkistossa pysyvästi säilytettävästä viranomaisen asiakirjasta sähköisesti. Arkistolain 21 b §:n 2 momentissa säädetään Kansallisarkistolle oikeus antaa ratkaisu asiakirjan antamista koskevaan pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun kyse on tavanomaisesta tietopyynnöstä ja 2 kuukauden aikana, kun kyse on erityisiä toimenpiteitä aiheutuvasta tietopyynnöstä. Etenkin määräaikoja koskevat säännökset pitäisi ehdottomasti saada siirrettyä joko julkisuuslakiin tai Kansallisarkistosta annettuun lakiin, muutoin määräajoissa pysyminen ei ole mahdollista, koska Kansallisarkistoon saapuneet tietopyynnot ovat olleet jatkuvassa kasvussa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi Kansallisarkistosta ja arkistolain muuttamisesta (HE191/2016 vp, s. 14) esitetyt perustelut ovat edelleen täysin relevantteja. Eduskunnan oikeusasiamies on lisäksi ratkaisussaan 5.12.2016 (Dnro 5372/4/15) esittänyt, että arkistolain 21 b §:n 2 momentin säännökset voisivat perustellusti tulla kyseeseen myös yleisesti eli

osana julkisuuslakia. Eduskunnan oikeusasiamies pyysi oikeusministeriötä 28.2.2017 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen tämä esityksensä on mahdollisesti johtanut.

Tiedonhallintamallin laatimisen määräajan osalta epäselväksi jää, kuinka arkistointia koskevat asiat tulisi tässä kohtaa huomioida, 3 momentin takia tiedonhallintayksiköt joutuisivat tekemään mallit aiempien päätösten pohjalta ja mahdollisesti uusien päätösten takia muuttamaan mallia uudestaan. Tiedonhallintamalleista ei ilmeisesti lausuisi mikään taho. Seikka, voisiko tässä yhteydessä malliin sisällyttää muutossuunnitelmaan kuuluvia olennaisia muutoksia vai tuleeko muutossuunnitelma tehdä erikseen, jää osaltaan epäselväksi. Olennaisten muutosten vertailu tapahtuu tiedonhallintamalliin.

Kansallisarkisto esittää, että tiedonhallintayksiköt veloitettaisiin esim. 24 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta tekemään esityksen elinkaaripäätöksen tekeväälle taholle 10 §:n mukaista tiedonhallintamallia hyödyntäen arkistoitavista asiakirjoista. Esitykseen olisi sisällytettävä voimassa olevat ko. tiedonhallintayksikköä koskevat Kansallisarkiston seulontapäätökset (päätökset asiakirjatietojen pysyvistä säilyttämisestä) ja tieto siitä, miltä osin tiedonhallintayksikkö ei ole hakenut tietoaineistoilleen Kansallisarkistolta seulontapäätöstä (esimerkiksi rekisterien ja tietokantojen tiedot). Elinkaaripäätöksessä vahvistetaan tai muutetaan asiakirjojen arkistointia koskevat Kansallisarkiston päätökset sekä tehdään arkistointipäätökset niiden asiakirjojen osalta, joilta se vielä puuttuu.

27§:n mukainen siirtymäaika on käytännössä ihan liian lyhyt. Monellakaan viranomaisella järjestelmät eivät mahdollista sitä, että siirtymä onnistuisi säädetyssä ajassa. Paperiaineistoja tulee jatkuvasti viranomaisiin ja eheyden ja todistusvoimaisuuden takaavaa digitointijärjestelmää ei ole olemassa monellakaan viranomaisella. Asiasta on todettu tarkemmin ko. lainkohdassa.

3 momentin mukainen esitysvalta on erillinen tehtävä Kansallisarkistolle. Sen lähtökohta on sellainen, että esityksessä katsotaan Kansallisarkiston tekemien päätösten vaativan uudelleentarkastelua, mille ei ole esitetty perusteluja. Aikaraami on tiukka, sillä samaan aikaan Kansallisarkistolla olisi kaiketi lausuttavana muutossuunnitelmia. Tiedonhallintamallien laadinta yksiköissä edellyttää myös neuvontaa ja ohjausta, mikä on mitä ilmeisemmin tiedonhallintalautakunnan tehtävä. Arkistointiesitykset ovat laajoja ja vaativat paljon työtä. Yksi päätös sisältää runsaasti eri kohtia ja erilaista aineistoa. Olemassa olevia päätöksiä on nykyisellään noin 1500 kappaletta, vuosittain uusia käsiteltäviä tulee 60-70 kappaletta sekä on myös aineistoja, joista päätöstä ei vielä ole olemassa. Hyvin kyseenalaista on tässä kohtaa myös lautakunnan suorituskyky ja osaaminen päätösten tekemisessä. 3 momentin mukaan Kansallisarkiston on tehtävä arkistolain nojalla antamia määräyksiä ja päätöksiä korvaavat esitykset arkistoinnista tiedonhallintalautakunnalle 18 kuukauden kuluttua ja lautakunta käsittelee ne ja antaa uudet päätökset. Tämä koskee voimassa olevan arkistolain voimaan tulosta eli 1.10.1994 alkaen annettuja määräyksiä ja päätöksiä, jotka koskevat asiakirjatietojen pysyvään säilyttämistä (seulontapäätökset, ml. massadigitointiin liittyvät analogista säilytysmuotoa koskevat päätökset), annetut julkishallintoa koskevat määräykset (useisiin näihin sisältyy ohjeistusta) ja päätökset asiakirjojen siirtämisestä Kansallisarkiston toimipaikkoihin (ml. maakunta-arkistoihin).. Nämä kaikki pitäisi toimittaa esityksinä tiedonhallintalautakunnan päätöskäsittelyyn. Tämän mukaisesti Kansallisarkiston (ml. maakunta-arkistojen) vuoden 1994 arkistolain perustella tekemät päätökset ja määräykset olisi kokonaisuudessaan alistettava uuden lain mukaiseen arvioitiin ja päätösmenettelyyn tiedonhallintalautakunnassa. Kyse on 24 vuoden aikana annetuista päätöksistä ja määräyksistä, josta osa on jo kumottu. On syytä arvioida, onko menettelytapa lainsäädännöllisesti perusteltua ja

täyttäisikö se hyvän hallinnon periaatteet. Tällä vaatimuksella Kansallisarkiston oikeusturva organisaationa kyseenalaistetaan sen hoitaessa lakisääteisiä tehtäviään.

Lakiesityksestä ja sen perusteluista ei käy ilmi, mitä arvonmäärityksen periaatteita ja kriteerejä tiedonhallintalautakunta käyttää, kun se arvioi uudelleen Kansallisarkiston antamia päätöksiä. Mikäli se käyttää ainoastaan lakiesityksen perusteluissa mainittuja periaatteita ja kriteereitä, suurin osa seulontapäätöksistä menee uusiksi, sillä Kansallisarkiston käytössä on ollut erilaiset asiakirjatietojen arvonmäärityksen periaatteet ja kriteerit päätöksiä tehdessään. Päätösten merkittävät takautuvat muutokset aiheuttaisivat käytännön lisätyötä viranomaisissa, mutta suurin vaikutus niillä olisi tutkimuksen ja muun käytön merkittävästi supistuvaan lähdeaineistoon. Osa aineistoista on jo siirretty Kansallisarkistoon analogisena tai sähköisenä. Lainvalmistelijat eivät ole ymmärtäneet, mistä tästä asiassa todella on kysymys ja miten tämä kaikki ja millä resursseilla toteutettaisiin 18 kuukaudessa. Mikäli vielä edellytetään, että esitykset tehdään noudattaen uusia lain perusteluissa esitettyjä arvonmäärityksen periaatteita ja kriteerejä, työ vaatii merkittävää resurssitarvetta. Tämän kaiken turhan välttämiseksi, Kansallisarkisto kyseenalaistaa myös tältä osin lakiesityksen.

Metatietopalveluun liittyvä siirtymäaika on Kansallisarkiston näkemyksen mukaan riittävä, mutta myös sitä tulee tarvittaessa tarkistaa, jos muita siirtymäaikoja muutetaan.

14. Muut huomiot

PERUSTUSLAKIVERTAILU

Esityksessä todetaan, että tiedonhallintalaki ei mahdollistaisi tietopalvelujen kehittämistä tietoverkkoon niissä tilanteissa, joissa tietopalvelut sisältäisivät henkilötietoja, vaan tällaisista tietopalveluista säädettäisiin erikseen, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt. Tarvitaan selkeä linjaus siitä, kuinka tällaisissa tilanteissa yhteen sovitetaan tietosuoja ja julkisuusperiaate, esimerkiksi viranomaisen velvollisuus tuottaa keskeisiä aineistojaan verkkoon sekä tehtävä edistää tiedon saatavuutta. Perusteluista poiketen on huomioitava, että tietosuoja-asetusta ei sovelleta kuolleisiin henkilöihin, vaikka näiden tiedotkin sinällään ovat henkilötietoja.

Yleistä

Kansallisarkisto vastustaa esitystä tällaisenaan jyrkästi. Se pitää kuitenkin yleisesti esityksen tavoitteita hyvinä, mutta esitystä kirjoitettaessa ja asiaa selvitettyä on jäänyt selkeästi puuttumaan arkistoinnin ja asiakirjahallinnan syvälinen asiantuntemus. Vaikuttavuusarviointia ei ole tehty tai se on tehty todella puutteellisesti. Esimerkiksi tiedonhallintalautakuntamallin toteuttamista ja sen vaikutuksia ei ole arvioitu käytännön tasolla realistisesti juuri mitenkään. Kansallisarkisto katsoo, että arkistolakia vastaava sääntely voidaan tehdä osana tiedonhallintalakia, sillä arkistolaki kaipaa uudistusta tietyin osin ja esityksen tavoite kokonaisvaltaisuuteen ja elinkaarihallintaan on syytä huomioida. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että arkistolain säännökset tulisi tässä määrin muuttaa tai poistaa. Kansallisarkistolle tulee edelleen entisen kaltaisesti taata toimivalta ja riittävän laajat oikeudet toteuttaa tehtäviään. Osa arkistolain pykälistä, jotka ovat Kansallisarkiston kannalta olennaisia, voitaisiin viedä lakiin Kansallisarkistosta. Muutos tulee tehdä siten, että entisiä rakenteita vahvistetaan ja tehtäviä kirkastetaan, eikä perusteta uusia kansainvälisesti vertailtuna täysin

omalaatuisia keksintöjä, joiden toimivuudesta ei ole takeita ja jotka mutkistavat asioiden käsittelyä. Vanhoja perinteisiä malleja ei tule muuttaa vain muutoksen vuoksi, mutta sääntelyä tulee muuttaa vastaamaan yhteiskunnan oloja ja uusia vaatimuksia. Tietosuojauudistus on yhtenä tärkeänä perusteena esityksessä, mutta senkin vaikutukset ovat rajalliset, eikä sillä voida perustella esimerkiksi tiedonhallintalautakuntamallia. Huomata tulee myös, että suurella osalla tietoaaineistoja ei ole mitään tekemistä henkilötietojen kanssa, eikä sen vuoksi tule mutkistaa asioita tietosuojan varjolla.

Esityksessä korostetaan perustelujen tasolla Kansallisarkiston roolia asiantuntijaviranomaisena, mutta sen osallistuminen tämän toimintansa kannalta keskeisimmän lain valmisteluun on sivuutettu. Valmistelusta tulee lisätä taustaksi lakiesitykseenkin tietoa perusteluineen etenkin siltä kantilta, miten valmistelu on tehty ja millä perusteilla valmisteleva kokoonpano on määritetty. Kansallisarkiston rooli arkistojana hävitetään ja tilalle tulee hajautettu toimintamalli, mikä aiheuttaa huolta esimerkiksi valmiusasioiden kannalta sekä ylipäänsä toimivan arkistointijärjestelmän mahdollistajana.

Esitys korostaa sähköisyyttä ja uusia toimintamalleja unohtaen pitkälti analogisen maailman olemassaolon ja todellisuuden tältä osin. Osa arkistolain pykälistä on perusteltua säilyttää myös tässä mielessä. Sähköisyys ja sähköiset toimintamallit ovat tätä päivää ja pitkälti tulevaisuutta, mutta paljon viranomaisilla on vielä paljon tekemistä täyttääkseen sähköisen toimintaympäristön tiedonhallinnan vaatimukset. Siirtymäajat, sähköisyyden vaatimukset ja niitä koskeva vaikutustenarviointi tulee tehdä huolella.

Kansallisarkiston tehtävät pysyvät Lain Kansallisarkistosta mukaan pitkälti samoina kuin aiemmin, mutta keinot toteuttaa tehtäviä muuttuvat suuresti. Määräysvalta poistuu Kansallisarkistolta kokonaan ja ohjauskeinoiksi tulevat lausunnot ja muu asiantuntijuus, jonka tavat jäävät epäselviksi. Asiantuntijuutta korostetaan Kansallisarkiston oman infrastruktuurin sisällä, mutta tällekin ei esitetä mitään konkreettisia esimerkkejä tai tapoja toimia. Kansallisarkisto toteaa myös, että Kansallisarkiston toimivallan rajoittamissuunnitelmat eivät perustu vaikuttavuusarviointeihin, kansainväliseen vertailuun eikä Kansallisarkiston nykyisten tehtävien tuntemukseen.

Määräysvallassa on nähty ongelmia, mutta ne olisivat lainsäädännön tasolla poistettavissa tai muutettavissa erityyppiseksi ohjausvallaksi, kuitenkin perustamatta uusia viranomaisia ja mutkistamalla päätöksentekoa. Tiedonhallintalautakunnalle luodaan vastaava päätösvalta elinkaari päätöksissä. Tehokkaan ja hyvän hallinnon vaatimukset puoltavat entistä toimintamallia, eikä asioita mutkistavaa lautakuntamallia.

Kansallisarkiston valvonta ja tarkastusvalta poistuu, mikä on suuri puute, sillä tehtävälle on ollut selkeästi tarvetta. Tehtävä on syytä resursoida riittävästi. Tältä osin kuitenkin muutoksia on syytä tehdä ja terävöittää valvonnan työkaluja. Kansallisarkiston tiedonsaantioikeudet tulee säilyttää laajoina.

Vertailua arkistolakiin

Arkistointimateriaaleja ei ole uudessa laissa mainittu, kuten arkistolain 11§:ssä. Viranomaisilla, erityisesti kunnilla, on edelleen paljon analogista materiaalia säilytettävänä ja siitä tulee huolehtia parhaalla mahdollisella tavalla sekä huomioida mahdolliset uudistukset materiaalien ja tilojen osalta.

Arkistolain 14§:n mukaista veloitetta siirtää pysyvästi säilytettävät asiakirjat Kansallisarkistoon ei ole uudessa laissa. Arkistoa ei ole myöskään määritelty. Kansallisarkiston rooli on ollut tähän asti keskeinen ja uuden lain myötä on vaarana, että arkistoinnin käytännön toiminta hajaantuu ja pirstaloituu. Kansallisarkisto tiedon säilyttäjänä on taannut toimivan arkistointijärjestelmän ja tekee sen sille annettavien resurssien turvin myös sähköisesti jatkossa.

Arkistolain 21b.1§:ssä Kansallisarkistolle suotu poikkeus antaa tieto pysyvästi säilytettävästä asiakirjasta sähköisesti julkisuuslain 16.1.§:ssä säädetyn vastaisesti, poistuu. Tämä olisi edelleen tarpeen ja ottaisi huomioon Kansallisarkiston erityispiirteet. Samoin 15§ asiakirjojen lainaamista koskien on edelleen ehdottoman tärkeä, kuten myös oikeus poiketa julkisuuslain 14§:n mukaisista määräajoista. Tämä ottaisi huomioon Kansallisarkiston ja erityisen vanhan analogisen aineiston erityispiirteet. Kansallisarkisto katsoo, että tietopyynnöt voivat olla todella laajoja ja erityisesti ikääntynyt materiaali on sellaista, ettei sen paikallistaminen tai tietopyyntöjen täyttäminen ole helppoa, vaan vaatii aikaa. Tämä huojennus on edelleen erityisen tarpeellinen ja voisi tulla huomioitavaksi esimerkiksi Laissa Kansallisarkistosta.

Tietosuojalainsäädännöstä

Hallituksen esityksessä todetaan useissa kohdin, että asiakirjojen pysyvä säilytys on vastoin tietosuojalainsäädäntöä ja että henkilötietojen säilytysajoista tulisi säätää laissa. Asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä lain- että asetustasoisesti. Esille tuodaan esimerkiksi asetuksia, joissa on säädetty nykyisellään säilytysajoista. Perustuslakivaliokunnan mukaan säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre. Toisaalta tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kohdan mukaan, kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen veloitteen mukaisesti tai kun se on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä.

Johdanto-osan 45 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Esityksen osalta jää epäselväksi se, miltä osin jää tietosuojalaki ja tiedonhallintalaki huomioiden lainsäädännössä uudistettavaa vai aiheutuuko henkilötietojen säilytysaikojen säätämistä koskevasta vaatimuksesta esityksessä mainittujen noin 300 erityissäännöksen (asiakirjojen säilytysajat) tarkistamista. Useissa laeissa ei tällä hetkellä säädetä erityisesti henkilötietojen käsittelystä mitään, peruste käsittelylle johdetaan usein yleisemmistä säädöksistä ja tehtävistä.

Tietosuoja-asetuksessa lähdetään siitä, että virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan yhteen sovitetaan. Johdanto-osan 154 kohdan mukaan tätä asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Kansallisesti tietosuoja-asetusta täydentää tietosuojalaki. Tietosuojalainsäädännön ja julkisuuslainsäädännön yhteensovittamisen linjaukset jäävät soveltamiskäytäntöjen varaan. Jos tässä uudistuksessa otettaisiin huomioon myös tätä problematiikkaa, voitaisiin esimerkiksi julkisuuslain laajemmassa uudistuksessa ottaa kantaa ja tehdä linjauksia lain tasolla mainitun yhteensovittamisen hengessä. Tämä seikka puoltaisi vielä laajemman lainsäädäntökokonaisuuden työstämistä tiedonhallinnan alueella.

Henkilötietojen minimoinnin ja pseudonymisoinnin vaatimuksista ei mainita esityksessä suoranaisesti suhteessa arkistointitarkoituksiin tai elinkaari päätösten osalta. Elinkaari päätöksissä nämä asiat tulee erityisesti ottaa huomioon ja tämän olisi syytä näkyä lainkin tasolla erityisinä asioina.

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

”Arkistotoimen asiantuntijaviranomaisesta tulee arkistoinnin asiantuntijaviranomainen”. Tämä ei ole pelkästään käsitteellinen muutos vaan kaventaa huomattavasti Kansallisarkiston toimialaa. Asetuksessa arkistolaitoksesta oli aikanaan määritelty tehtäväksi myös arkistotoimen ohjaaminen. Jos arkistoinnilla tarkoitetaan vain asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilyttämistä tutkimuksen ja yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin niin ero arkistotoimeen on erittäin selkeä.

Keinot toimia asiantuntijaelimenä muuttuvat olemattomiin. Vaikka asiantuntijaelimenä toimiminen tarkoittaisi myös tietynlaista ohjaus- ja neuvontavaltaa, esitetty muutos tarkoittaisi kuitenkin sitä, ettei Kansallisarkisto voisi antaa ohjeita toisen viranomaisen puolesta. Tiedonhallintalautakunta on se, joka tekee päätökset arkistoinnista ja sillä on hallintolain mukainen neuvontavelvoite. Tämä velvoite tai oikeus ei koske siten Kansallisarkistoa.

Yksityisarkistoja koskien on hyvä, että säännökset on lisätty lakiin pitkälti muuttumattomina.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

5§:n osalta sana ”arkistoidaan” on tässä perinteisessä merkityksessä, jolla tarkoitetaan tietojen kuulumista arkistoinnin piiriin. Tämä oli aiemmin pykälän tarkoituskin. Uudessa käsitteistössä muuttuu koko pykälä toisenlaiseksi eli sisäiset asiakirjat ovat julkisuuslain piirissä vain jos ovat osa kulttuuriperintöä? Perusteluiden mukaan ehdotettu muutos on terminologinen eikä vaikuta säännöksen soveltamiseen. Muutos ei kuitenkaan ole pelkästään terminologinen, sillä arkistolainsäädännön mukaisella liittämällä arkistoon ei tarkoiteta samaa asiaa kuin tiedonhallintalakiehdotuksella tarkoitetaan arkistoinnilla. Arkistolaisissa arkistoon kuuluvat kaikki

asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Arkistoon kuuluvat siten arkistolain nojalla arkistoitavien asiakirjojen lisäksi myös kaikki muut asiakirjat, joilla on jokin arkistonmuodostussuunnitelmassa määritelty säilytysaika.

27 § Lakiehdotuksesta ei käy selville, onko Kansallisarkiston päätös tiedon antamisesta tilanteessa, jossa kyse ei ole tietojen antamisesta katseluyhteyden ja teknisen rajapinnan avulla, myös ns. lupamenettelyn piirissä oleva päätös vai jokin muu päätös.

Uuden ehdotetun 16.4 §:n viittaussäännöksen mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (/). Tämä koskisi siten myös tilanteita, joissa on kyse arkistoon siirretyistä asiakirjoista. Tiedonhallintalaissa säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä (29 §), tietoaineistojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla muille kuin viranomaisille (31 §) sekä katseluyhteyden avaamisesta tietovarantoon viranomaiselle (30 §). Tiedonhallintalain 31.2 §:n mukaan tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle tietopalveluina tietoverkossa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin säädetään erikseen. Tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa säädetään julkisuuslaissa, mutta yleisölle tietopalveluina tietoverkossa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin tulisi säätää erikseen. Tiedonhallintalakiehdotus ei sisällä säännöksiä siitä, että katseluyhteys tietovarantoon, on se sitten arkistoitu tai vielä aktiivikäytössä, voitaisiin avata jollekin muulle kuin viranomaiselle. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että julkisuuslain 27.1 §:ssä ehdotettu sääntely koskien katseluyhteyden avaamista arkistoituun aineistoon, ei voisi toteutua silloin, kun tieteellistä tutkimusta tekisi jokin muu taho kuin viranomainen. Tämä tuskin kuitenkaan on ollut esityksen tarkoituksena. Tiedonhallintalakia tuli tältä osin täydentää, jotta julkisuuslain 27.1 §:ssä ehdotetun sääntelyn mukaan voitaisiin toimia tai sitten julkisuuslain 16.4 §:n viittaussäännöstä pitäisi tarkentaa ottaen huomioon 27.1 §:ssä ehdotettu sääntely.

Tärkeä huomioitava asia on, että tiedonhallintalakiin ei sisälly arkistolain nykyisiä säädöksiä Kansallisarkiston oikeudesta saada tietoja salassa pidettävistä aineistoista, ei Kansallisarkisto voi ottaa näitä vastaan eikä vastata niihin kohdistuvista tietopalveluista ennen salassapitoajan päättymistä.

36 § Perusteluiden mukaan ”Voimassa olevassa laissa alemman asteisten säännösten ja määräysten antamiseen valtuuttavat säännökset ovat lain 36 §:ssä.” 36 § ei kuitenkaan sisällä kuin asetuksenantovaltuuden eli alemman asteisten säännösten antamisvaltuuden. Pykälä ei sisällä määräystenantovaltuutta millekään viranomaiselle perustuslain 80.2 §:n edellyttämällä tavalla.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Vaikutusten arviointia ei ole käytännössä tehty tai se on tehty täysin ylimalkaisesti, mitä voidaan pitää erittäin huolestuttavana näin suuren lainsäädäntöuudistuksen kohdalla. Käytännön näkökulmasta asiaa ei ole tarkasteltu, eikä esityksessä muodostu minkäänlaista realistista käsitystä eri toimijoiden kannalta siitä, mitä vaikutukset voivat olla. Esitetyt luvut ovat haarukaltaan niin laajoja, ettei niiden osalta voida nähdä minkäänlaista luotettavuutta. Esitystä ei voida viedä eteenpäin, ellei vaikutuksia arvioida toden teolla laajalla rintamalla ja riittävällä asiantuntemuksella.

Vaikutusten arvioinnissa ei oteta kantaa esimerkiksi siihenkään, missä määrin esillä ollut sote- ja maakuntauudistus vaikuttavat asiaan, asiaa voisi tarkastella lähinnä kuntien näkökulmasta ja maakuntien vahvistuvan roolin näkökulmasta, erityisesti sote-painoitteisesti. Sote-uudistuksessa on kyse paljolti myös yhdenmukaisesta tiedonhallinnasta.

Massadigitointiin liittyvät arviot eivät varsinaisesti liity tähän esitykseen, eivätkä sen perusteella saatavat hyödyt ole mitenkään riippuvaisia esitetystä laista. Massadigitointi on osoitus Kansallisarkiston kehittämistoiminnasta ja toiminnasta arkistoinnin ja asiakirjahallinnan edelläkävijänä. Se on joka tapauksessa pitkä projekti ja vaikutukset analogisen tiedon vähentymisessä tulevat useiden vuosien aikana. Tulee kuitenkin muistaa tässäkin kohtaa, että esitys lähtee pitkälti sähköisestä maailmasta, joka ei ole kuitenkaan yksinomaista todellisuutta vielä pitkään aikaan. Esityksessä katsotaan liikaa tulevaan ja unohdetaan analogisten asiakirjojen säilytys sekä niihin liittyvät toimet.

Esityksessä todetaan, että ” Yhdenmukaisesti ja yksiselitteisesti säädettyjen suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden voidaan arvioida myös vähentävän viranomaisten työmäärää useiden erillisten kuvausten laatimis- ja ylläpitotarpeen poistuessa. Epäselväksi jää missä määriteltäisiin nämä velvoitteet ja miten se todellisuudessa vaikuttaisi viranomaisten työmäärään. Kansallisarkiston kokemuksen mukaan tärkeää on, että viranomaisten tehtävien erilaisuus ja siihen perustuvat tarpeet otetaan huomioon. Se edellyttää hyvää kokonaiskuvaa ja ohjausta, jotta kuvaukset ottavat huomioon sekä julkishallinnon yhdenmukaisuustarpeen että toimijoiden erityispiirteet. Tällä hetkellä ohjaustoiminta tapahtuu vuorovaikutteisesti viranomaisten kanssa. Esitetystä mallissa ohjaus tapahtuisi vain hyvin yleiseltä pohjalta eikä viranomaisilla olisi mahdollisuutta saada enää sellaista tukea, jota Kansallisarkisto on voinut heille tarjota.

Lakiesityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu aivan puutteellisesti. Se, että tietoa säilytettäisiin jatkossa vain sähköisesti on sama tavoite, joka Kansallisarkistolla on strategiassaan. Perustuslain turvaaman tieteellisen tutkimuksen vapauden kannalta keskeinen säädös on julkisuuslain (621/1999) 27 §. Tieteellisen tutkimuksen vapaus on turvattu perustuslaissa. Se edellyttää mahdollisuutta saada harkitusti sellaisiakin arkistoon siirrettyjä aineistoja, jotka muuten ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslain turvaama mahdollisuus antaa arkistoon siirretyistä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten on välttämätön, jotta Kansallisarkisto voi toimia perustuslain edellyttämällä tavalla. Julkisuuslaki korostaa nimenomaan, että tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Laki antaisi tämän mahdollisuuden tiedonhallintalautakunnalle, mutta poistaisi sen Kansallisarkistolta, joka kuitenkin vastaa tutkimuksen tietopalveluista. Tällainen muutos on perusteeton ja sen vaikutukset perustuslain

turvaamaan tutkimukseen olisivat kohtalokkaat. Tällä hetkellä valtion viranomaisilla olevista 160 hyllykilometristä analogisia aineistoja noin 64 kilometriä on edelleen salassa pidettäviä. Mikäli tiedonhallintalakiin ei sisälly arkistolain nykyisiä säädöksiä Kansallisarkiston oikeudesta saada tietoja salassa pidettävistä aineistoista, ei Kansallisarkisto voi ottaa näitä vastaan eikä vastata niihin kohdistuvista tietopalveluista ennen salassapitoajan päättymistä. Aineistot jäisivät viranomaisten omalle säilytys- ja tietopalveluvastuulle 25, 60 tai jopa 100 vuoden ajaksi. Avoimeksi jäisi tällöin myös kysymys siitä, voitaisiinko salassa pidettäviä aineistoja ylipäätään siirtää arkistoitaviksi ennen salassapitoajan päättymistä? Tämän oikeuden poistaminen Kansallisarkistolta lopettaisi suurelta osin Kansallisarkiston vakiintuneen yhteistyön ja asiantuntijuuden käytön esimerkiksi puolustusvoimien, oikeuslaitoksen ja poliisiviranomaisten kanssa. Kansallisarkisto ihmettelee, miten on mahdollista, ettei perustuslain, tutkimuksen vapauden ja viranomaistoiminnan kannalta keskeiseen asiaan ole valmistelussa otettu kantaa eikä siitä ole tehty vaikuttavuusarviointia?

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Lain vaikutuksia arvioitaessa ei ole huomioitu, että pykälien 24 , 29 ja 30 edellyttämät muutokset julkisen hallinnon tietojärjestelmiin voivat olla hyvin suuria, jolloin esitetyt arviot muutostöistä (30 000 – 50 000 euroa) tuntuvat vahvasti alimitoitetuilta. Erityisesti vaikutuksia arvioitaessa ei ole huomioitu, että vaadittuja muutoksia ei ole mahdollista edes toteuttaa kaikkiin, erityisesti vanhempiin, tietojärjestelmiin. Valvonnan kustannukset olisi syytä kartoittaa.

Asiarekisterin vaatimuksilla (24 §) on Kansallisarkiston näkemyksen mukaan merkittäviä vaikutuksia.

Vaatus toisen viranomaisen asiatunnuksen käytöstä tulee edellyttämään muutoksia lähes kaikkiin hallinnossa käytössä oleviin asianhallintajärjestelmiin. Tätä ei ole huomioitu lainkaan taloudellisissa vaikutuksissa. Vaatus asiakirjan rekisteröintitiedoista sekä asiankäsittelyä rekisteröitävistä toimenpidetiedoista tulee edellyttämään huomattavia muutoksia isoon joukkoon hallinnon tietojärjestelmiä. Pykälän 24 vaatimukset ovat sisältyneet pääosin Kansallisarkiston SÄHKE2-normiin ja siten monilla viranomaisilla on olemassa tietojärjestelmät, jotka toteuttavat nämä vaatimukset. Monien kuntien käyttämät asianhallintajärjestelmät ovat kuitenkin vanhoja eivätkä vastaa nykyisellään laissa esitettyjä vaatimuksia. On todennäköistä, että kaikkia järjestelmiä ei voida edes kehittää lainsäädännön mukaisiksi, vaan lain vaatimusten toteuttaminen edellyttäisi kunnissa vanhojen asianhallintajärjestelmien uusimista. Asiarekisterin vaatimusten ulottaminen myös muihin kuin asiankäsittelyjärjestelmiin tulee tarkoittamaan joihinkin operatiivisiin järjestelmiin merkittäviä muutoksia. Kaikkiin operatiivisiin järjestelmiin lain edellyttämät muutoksia ei voida edes toteuttaa, joten lain vaatimusten toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmien uusimisia. Pykälään 24 ei kohdistu erillisiä siirtymäsäännöksiä, joten moni tietojärjestelmä ei tule täyttämään lain vaatimuksia lain voimaantultua.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Tietoaineistojen arkistointi kattavasti vain sähköisessä muodossa vaatii vielä monissa organisaatioissa paljon työtä. Olisi kiireesti selvitettävä ja vaikkapa valtiovarainministeriön taholta ohjeistettava, mikä on esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen merkitys, joka tällä hetkellä tuntuu rajoittavan esim. kuntien siirtymistä sähköiseen arkistointiin (pöytäkirjojen tarkastaminen). Entä pienet ja yksityiset toimijat, jotka hoitavat julkista tehtävää? Hallintotehtävä edellyttää lain säätämisen jälkeen kaikilta toimijoilta sähköistä asiarekisteriä, riittävän laadukkaita skannausmenetelmiä sekä asiakirjojen sähköistä säilyttämistä. Esimerkiksi yksityisten ylläpitämät koulut, metsänhoitoyhdistykset, paliskunnat jne. ovat tässä luokassa.

Tiedonhallintalautakunnan edellytykset toteuttaa koko julkisen hallinnon laajuisesti tiedonhallinnon kehittämistä ja ohjausta esitetyillä resursseilla ja osaamisella ovat olemattomat. Laissa määritellyillä resursseilla lautakunta ei voi toimia vakavasti otettavana toimijana tiedonhallinnan ohjauksessa, vaan ohjaus tarvitsee asiakirjahallinnon vankkaa asiantuntemusta virastoa ohjausta tekemään, kuten nykytilassa. Esityksen vaikutukset Kansallisarkiston tehtäviin on kuitattu Kansallisarkistolta kysymättä siten, että tehtävät hoituvat uudelleenjärjestelyin olemassa olevissa resursseilla. Kansallisarkisto odottaa jatkossa pystyvänsä vaikuttamaan vähintään tähän arviointiin.

Muuta huomioitavaa:

-

Happonen Päivi
Kansallisarkisto

Lepistö Raimo
Kansallisarkisto