

20. syyskuuta 2018

LAUSUNTO EHDOTUKSESTA TIEDONHALLINTALAIKSI

Ehdotus uudeksi tiedonhallintalaiksi on tervetullut, koska se kokoaa ja selkeyttää lainsäädäntöä. Laajakantoista ehdotusta voisi kommentoida eri näkökulmista. Keskityn tässä vain niihin alueisiin, jotka olennaisimmin koskettavat tutkimus- ja opetusalueitani, asiakirjahallintoa ja arkistoja (lyhyesti asiakirjahallintaa).

Tiedonhallinnan kuvaukset

Nykyinen arkistolaki määrää yksiselitteisesti, että ”arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa” (ArkistoL 23.9.1994/831 § 3). Lakiehdotuksessa veloitetaan viranomaisen määrittelemään tietoaineistojensa säilytysajat (32 §), mutta jätetään avoimeksi millä tavalla tämä pitäisi kuvata. Siirtymäsäännöksistä (40 §) käy ilmi, että olemassa olevat tiedonhallinnan kuvaukset (tietojärjestelmäselosteet, kokonaisarkkitehtuurikuvaukset ja tiedonohjaus- eli arkistonmuodostussuunnitelmat) olisi yhdistettävä yhdeksi ”tiedonhallintamalliksi”, josta tuotetaan julkinen ”tiedonhallintakartta”. Tämän integroinnin oletetaan tapahtuvan kohtuullisen nopeasti ja melko pienellä panostuksella, koska sen katsotaan olevan pääasiassa jo olemassa olevan tiedon kokoamista yhteen. Tämä on virheellinen käsitys eikä perustu realistiseen kuvaan tilanteesta.

Tiedonohjaussuunnitelmia on tehty Suomessa 1980-luvulta lähtien. Vaikka suunnitelmat täyttävät nykylainsäädännön vaatimuksen, ne ovat sisällöllisesti heterogeenisiä. Nykyohjeistuksen mukaan suunnitelmat on laadittava kuvaamaan organisaation toiminnassa syntyviä tietoaineistoja tehtävittäin, mutta todellisuudessa niissä on myös vanhempia, organisaatorakenteeseen viittaavia elementtejä, ja temaattisia kategorioita. Syynä tähän on osin resurssipula. Asiakirjahallinta saattaa olla pienissä viranomaisissa ehkä vain yhden henkilön sivutoimisena vastuuna, jolloin pelkästään olemassa olevan kuvauksen pitäminen ajan tasalla on haasteellista ja suurten uudistusten läpivieminen mahdollonta. Uutena piirteenä 2000-luvulla sähköisiin tiedonohjaussuunnitelmiin lisättiin prosessivaiheita ja niitä integroitiin asiankäsittelyjärjestelmiin, jotta tiedon säilytysaikaa, julkiseksi tuloa yms. voidaan automaattisesti ohjata prosessin edetessä.

Koska suunnitelmat ovat sisällöltään erilaisia ja muodoltaan mitä tahansa Excel-taulukoista sähköiseen tiedonohjausjärjestelmään, jopa samaa tehtäväaluetta kuvaavien tiedonohjaussuunnitelmien yhdistäminen on osoittautunut vaikeaksi. Tätä yritettiin 2010-luvun projekteissa, joissa pyrittiin kuntien tai valtionallinnon yhteisiin tiedonohjaussuunnitelmiin tai ainakin tehtäväluokituksiin. Nyt

lailla vaadittaisiin tiedonohjaussuunnitelmien yhdistämistä kuvauksiin, jotka on tehty toisilla tarkkuuksilla aivan eri näkökulmasta. Ei kuitenkaan ole selvitystä siitä, miten organisaation *tehtävien* mallinnus tiedonohjaussuunnitelmissa voitaisiin integroida organisaation *toiminnan* TOGAF-kuvaukseen. Jos integrointia yritetään, ollaan varmasti suurten käsitteellisten ja käytännöllisten ongelmien edessä.

Jää epäselväksi, mitä tapahtuu, jos yhdistäminen ei ole mahdollista. Sähköisissä järjestelmissä metatietojen hallintatietojen periyttäminen tiedonohjaussuunnitelmasta tietoaaineistoille on olennaisesti perustunut tehtäväluokkaan, joten kysymys on tietojärjestelmiin vaikuttavasta ratkaisusta, jolla on sekä käytännön vaikutuksia että kustannuksia.

Samaan aikaan kun eri kuvausten yhdistämistä vaadittaisiin näin lailla, lakiehdotuksen visio siitä, mitä pitäisi olla tuloksena, on epäselvä. Ohjeistusta asiasta ei ole. Asiantuntemus tiedonohjaussuunnitelmista ja kokonaisarkkitehtuurista on eri ammattilaisilla, jotka tuntevat puutteellisesti toisen kuvaustavan. Ei ole tahoja, joka voisi toimia kouluttajana, koska työstä ei ole kenelläkään kokemusta.

Pidän siksi selvänä, että lakiehdotuksen visio tiedonhallinnanmallista jää joko kuolleeksi kirjaimeksi tai herättää lähinnä hämmennystä, ellei kyse ole pelkästään erilaisten kuvausten kattokäsitteestä. Eri näkökulmat tuskin ovat yhdistettävissä, eikä niiden edes pitäisi olla. Tiedonohjaussuunnitelmien tarkoituksena on jäsentää tietovarantoja siten, että käyttöoikeudet ja tiedon elinkaari ovat hallittavissa ja tieto voidaan kontekstualisoida. Kokonaisarkkitehtuuri palvelee muun muassa tiedon yhteiskäyttöisyyttä ja palveluiden rakentamista. Sama tietovarantojen jäsenitys ei voi palvella kaikkia tarkoituksia. Jos yhdellä tavalla organisoida tietovarannot koetaan palvella muitakin päämääriä, on kysyttävä, mitä seurauksia sillä on ja onko se mahdollista. Tällainen selvitys puuttuu kokonaan lakiehdotuksen taustatyöstä ja perusteluista. Mikäli lautakunta työskentelee jakautuneena osiin, kuten lakiehdotuksen perusteluissa toisaalla todetaan, on kysyttävä myös, miksi eri tarkoituksiin laadittavat kuvaukset olisi edes yhdistettävä yhdeksi ”malliksi”.

Tiedonhallintalautakunnan toiminta

Lakiehdotuksen mukaan uusi viranomaisen, julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta, tekisi elinkaari päätökset, valvoisi tiedonhallintaa ja antaisi suosituksia. Lautakunnan tehtäväkentäksi on ilmeisesti ajateltu tietojärjestelmiä, joista se tekisi melko yleisen tason päätöksiä muun muassa tiedon tuhoamisen/arkistossa säilyttämisen näkökulmasta. Tiedonohjaussuunnitelmat ovat kuitenkin huomattavan yksityiskohtaisia ja laajoja. Esimerkkinä voi mainita, että yliopiston tiedonohjaussuunnitelma on tulostettuna 400 – 800 sivua riippuen siitä, mitä tietoja tulostetaan. Lisäksi, vaikka lakiehdotus näyttää laaditun ajatellen vain sähköisiä tietoaaineistoja, viranomaisilla on edelleen myös analogisia aineistoja, joita lautakunnan elinkaari päätökset myös koskevat. Tämä on otettava huomioon päätöksissä, muuten seuraukset ovat arvaamattomia myös kustannuksiltaan.

On vaikea uskoa, että lautakunta pystyisi annetuilla resursseilla suoriutumaan sille todellisuudessa tulevasta tehtävästä, tai että olisi riittävästi pohdittu, mitä tarkoittaa tiedonhallintalautakunnalle annettu velvoite pitää yllä ”luetteloa tuhottavista ja arkistoitavista tietoaaineistoista ja niiden arkistointipaikasta ja muodosta” (35 §). Tässä ei ole riittävästi huomioitu sitä, millä tasolla säilytys- ja arkistointipäätöksiä tehdään ja millaisen tietoaaineistokirjon kanssa lautakunta joutuu työskentelemään.

Koska tiedonhallintalautakunta tekee ehdotuksen mukaan päätöksiä tiedonhallintayksiköittäin, sen työ ei aina ole kovin tehokasta: samaa tehtävää tai samankaltaisia aineistoja koskevia päätöksiä joudutaan tekemään yhä uudelleen eikä esimerkiksi kaikkien kuntien velvoittaminen yhdellä päätöksellä ole mahdollista. Tässä on ehkä ajateltu, että päällekkäinen työ vältetään kokonaisarkkitehtuurikuvausten avulla, mutta ei ole selvitetty, tapahtuisiko niin. Lisäksi, jos arkkitehtuurityötä jatkossakin tehdään eri tasoilla hallinnossa, ei ole selvää, miten nämä eritasoiset arkkitehtuurikuvaukset huomioidaan elinkaaripäätöksissä ja minkä tason kuvauksien perusteella elinkaaripäätös tehdään. Jos ajatus taas on, että esimerkiksi yhdelle kunnalle tehty elinkaaripäätös velvoittaa myös muita, tämäkään ei ole ongelmatonta. Se on ensinnäkin ristiriidassa sen kanssa, että tiedonhallintayksikön resurssit olisi otettava päätöksissä huomioon. Toiseksi, kuten edellä on todettu, tiedonohjaussuunnitelmien kuvaukset poikkeavat toisistaan niin paljon, että ”saman” tietoaineiston tunnistaminen eri suunnitelmissa ei ole itsestään selvää.

Säilyttäminen ja arkistointi

Arkistojen yksi keskeinen tehtävä on säilyttää tietoaineistoja niiden kulttuurihistoriallista käyttöä ja tutkimusta varten. Kulttuurihistoriallisen aineiston arkistointiin veloitetaan lakiehdotuksessa (§ 32), mutta samalla todetaan, että elinkaaripäätökset on suhteutettava tiedonhallintayksikön voimavaroihin (§ 33). Tästä herää epäily, että aineistoa ei tarvitse arkistoida, jos arkistoinnin kustannukset ovat tiedonhallintayksikölle korkeat. Tämä heikentää tutkimuksen edellytyksiä ja asettaa kansalliset kulttuuriperinnössä epätasa-arvoiseen asemaan. Esimerkiksi kunnat ovat resursseiltaan erilaisia. Lakiehdotus saattaa mahdollistaa sen, että esimerkiksi varakkaiden kuntien kansalaisista säilyy enemmän tietoa kuin ihmisistä syrjäseuduilla.

Lakiehdotuksen perusteluissa (33 §) kuvataan, millaiset aineistot ovat sellaisia, jotka ”*kuvaavat keskeisesti yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista ja sitä ketkä ovat käyttäneet kunkin tehtävän hoitamisen yhteydessä toimivaltaa. Tällaisia yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista koskevia tietoaineistoja olisivat ainakin viranomaisten tilinpäätökset ja toimintakertomukset...*”. Perusteluissa todetaan myös ”*mitä yksilökohtaisemmasta päätöksestä on kysymys, sitä vähemmän sillä on merkitystä yksittäisenä asiakirjana, kun otetaan huomioon säännöksessä edellytetty olennaisuusvaatimus*”.

Pidän ehdotuksessa olevaa luetteloa arkistoitavista aineistoista ongelmallisena, koska se saattaa ohjata liikaa säilytyspäätöksiä ja köyhdyttää arkistojen sisältöä. Ylipäänsä ehdotuksen näkemys kulttuuriperinnön kannalta tärkeistä aineistoista on suorastaan vaarallinen. Tieteellisen historiantutkimuksen ohella arkistoja käytetään erittäin paljon myös sukututkimukseen sekä yleensä henkilökoh-taisen ja paikallisen identiteetin rakentamiseen. Ehdotuksesta huokuu ajatus, että arkistoihin pitäisi puhtaan tilastollisen aineiston ohella jäädä tietoja vain merkittävien toimijoiden merkittävistä päätöksistä ja ”olennaisista” tapahtumista. Tämä ei vastaa lainkaan sen enempää yhteiskunnan kuin tutkimuksenkaan tarvetta. Se ei myöskään ole sitä, mihin arkistojen arvonmäärittämisessä on vuosikymmenten ajan kansainvälisesti pyritty. Tavoitteena on säilyttää inhimillisen elon koko kirjo eri näkökulmineen myös yksilötasolla, kuitenkin siten että elossa olevien henkilöiden oikeuksia ei loukata.

Määritelmä arkistoitavista aineistoista (§ 33) on puutteellinen. Säännöllisesti voi lukea lehdistä, mitä ihmiset ovat käyttäneet arkistoja ymmärtääkseen taustaansa ja itseään.¹ Kansalaisten mahdollisuus ja oikeus tähän on vaarassa, jos pykälää tulkitaan kirjaimellisesti. Yksilöä koskevat tiedot ovat elintärkeitä, jos haluamme tutkia luotettavasti ja monipuolisesti aiempia tapahtumia ja ilmiöitä. Jos julkisen hallinnon toiminnasta ei ehdotuksen mukaisesti jäisi muita asiakirjatietoja kuin toimintakertomukset ja politiikkapaperit, tietäisimme vain hallinnon aiheet, emme lainkaan sitä, miten hallinto vaikutti kansalaisiin. Henkilötietojen säilyttämisen rajoittaminen on tärkeää, mutta on suuri riski siihen, että hyvää tarkoittaessa heikennetään myös kansalaisten oikeusturvaa ja mahdollisuuksia kontrolloida hallinnon toimintaa. Mielestäni on välttämätöntä säilyttää henkilötietoja pysyvästi tilanteissa, joissa puututaan ihmisten itsemääräämisoikeuteen. Muutenkin tutkimuksen keinoin on voitava selvittää, miten yhteiskunta kohtelee heikompiosaisia. Kansalaisten oikeusturvaan liittyvät seikkoja ei aina tiedetä tai osata arvioida, kun asiakirjat ovat tarpeen viranomaisen tehtävän hoitoa. Yksilöä koskevien tietojen kattava hävittäminen tietosuojan nimissä heikentää julkisuusperiaatteen toteutumista ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida tutkimuksen kautta yhteiskunnan arvoja ja toimintatapoja.

Kansallisarkistolla ei ole kulttuurihistoriallisten aineistojen tunnistamisessa riittävää roolia, vaikka sillä on paras asiantuntemus ja pitkä kokemus tästä tehtävästä. 34 §:n mukaan Kansallisarkiston on kyllä annettava lausunto siitä, vastaako muutossuunnitelma ”tiedonhallintalautakunnan tekemiä elinkaaripäätöksiä” ja tiedonhallintayksikön on noudatettava Kansallisarkiston antamaa lausuntoa, mutta missään ei edellytetä Kansallisarkiston lausuntoa itse elinkaaripäätöksestä ja taata sille oikeutta saada riittävät tiedot tiedonhallintayksikön tietoaineistoista kulttuurihistoriallisesti merkittävien aineistojen tunnistamiseksi. Kansallisarkistolla pitäisi olla tässä sama oikeus tiedonsaantiin viranomaiselta kuin mikä ehdotuksessa on varattu valtiovarainministeriölle (12 §).

Koska tehtävään nähden tiedonhallintalautakunnan resurssit ovat liian vaatimattomat, arkistoinnista päätettäessä lautakunta joutuisi yleensä hyväksymään Kansallisarkiston valmistelemat esitykset sellaisenaan. On kyseenalaista, mikä lisähyöty lautakunnan ”arkistoinnin” (millä termillä ehdotuksen oman määritelmän mukaan tarkoitetaan vain kulttuurihistoriallisesti arvokkaan aineiston *siirtämistä*) asiantuntijoista silloin olisi. Ehdotuksessa perustellaan lautakunnan roolia sillä, että sen kokoonpano takaisi monialaisen osaamisen. Näkemys perustuu puutteelliseen käsitykseen arvonmäärityksen kompleksisuudesta ja perusteista. Arvonmäärityksessä tiedon arkistointitarvetta arvioidaan muun muassa suhteessa organisaation toimintaan ja toisiin tietoaineistoihin. Arkistointipäätös edellyttää sekä viranomaisen eri tietoaineistojen että sen toiminnan tuntemusta. Tämä tietämys hankitaan valmisteluvaiheessa keskusteluilla viranomaisen kanssa sekä perehtymisellä erilaisiin syntyviin aineistoihin. On naivia kuvitella, että lautakunnan muutamat asiantuntijat voisivat korvata tämän ja tehdä oikeampia päätöksiä pelkästään kirjallisen materiaalin perusteella. Ehdotettu toimintatapa on byrokraattinen eikä ainakaan nopeuta säilytysaikaisten määrittämistä.

¹ Viime päiviltä esim. ”Äiti riehui, ryyppäsi ja teki lopulta itsemurhan – Kun Sari Järn halusi ymmärtää miksi, hän löysi suvun synkän historian” (HS 19.9.2018) <https://www.hs.fi/elama/art-2000005832655.html>, ”Näyttelijä Eeva Litmanen tutki sukunsa vaiheita sisällissodassa – ’Nyt uskallan ottaa surun lähelle’” (Yle 17.9.2018) <https://yle.fi/uutiset/3-10409520>.

Vastaavasti tutkijayhteisön rooli nähdään ehdotuksessa liian yksiulotteisena. Tutkimuksen perusteella tiedetään, että historiantutkijoiden tiedon tarve vaihtelee laajasti ja kohdistuu erilaisiin aineistoihin sen mukaan minkälaisesta aiheesta ja tutkimuksesta (esimerkiksi poliittinen historia, taloushistoria, sosiaalinen historia) on kyse. Jälleen voi kysyä, miten esitetty lautakunta edustaisi tässä riittävää asiantuntemusta. Tutkijoiden ottaminen mukaan valintaprosessiin ei ole täysin ongelmattonta, koska se voi johtaa siihen, että tutkimuksen senhetkiset trendit heijastuvat liikaa säilytyspäätöksiin. Jos tiedeyhteisön roolia kuitenkin arvonmäärityksessä halutaan kasvattaa, se olisi järkevämpää tehdä lisäämällä Kansallisarkiston yhteyteen tutkimusyhteisöä edustava elin. Suomessa vuosina 1947 – 1970 toiminut arkistoaineistojen supistamiskomitea käytti tarpeen mukaan tutkijoita asiantuntijoina, joten tällaisesta toimintatavasta on meillä kokemusta. Pidän tervetulleena ajatusta arvonmäärityksen perusteiden ja käytäntöjen pohdinnasta, mutta jos tätä halutaan edistää, siihen vaaditaan syvällisempää työtä kuin mihin tiedonhallintalain valmistelussa on ollut mahdollisuus.

Tiedon säilyttämistarve määräytyy ehdotuksen mukaan alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisella tarpeellisuudella viranomaisen toiminnassa (32 §). Miten ”alkuperäinen käyttötarkoitus” määrittyy silloin kun moni viranomainen käyttää samaa tietoa? Mikä käyttötarkoituksista määrää säilytysajan silloin kun eri viranomaisten käyttötarve on eri mittainen?

Vaikutus koulutukseen ja opetukseen

Lakiehdotus aiheuttaa suuria koulutustarpeita. Vaikka lakiehdotuksen seurauksia luonnehdittiin lakiehdotuksen esittelytilaisuudessa monilta osin vähäisiksi, ehdotus vaikuttaa erittäin olennaisesti asiakirjahallinnan toimintakenttään. Ongelmallista on, että tiedonohjaussuunnitelmia ei enää eksplisiittisesti vaadita ja samalla uusien tiedonhallinnan kuvausten sisältö on epäselvä, minkä vuoksi on myös epäselvää, millä tavoin ja mistä näkökulmasta asiakirjahallinnan suunnittelutyötä olisi tehtävä jatkossa. Tähän asti tiedonohjaussuunnitelmat ovat olleet asiakirjahallinnan suunnittelun keskeinen väline Suomessa. Suunnittelua ja tiedon arvonmääritystä on niissä tehty tehtäväpohjaisesti, mikä on ollut myös kansainvälisesti hallitseva ja muun muassa *SFS-ISO 15489 Tieto- ja dokumentointi. Asiakirjahallinto* -standardissa ja laajasti käytetyssä DIRKS-metodologiassa (*Designing and Implementing Recordkeeping Systems*) ohjeistettu toimintapa. Nyt on epäselvää, onko tämä edelleen mahdollista ”tiedonhallintamallin” puitteissa, ja jos ei ole, miten arvonmääritystä pitäisi tehdä. Tässä tilanteessa on erittäin vaikea määrittää uusia koulutussisältöjä. Tilannetta ei helpota, että asiakirjahallinnan opetus on Suomen yliopistoissa hajallaan ja huonosti resursoitua. Nähdäkseni ei ole tahoja, jolla olisi suoralta kädeltä valmius antaa sellaista täydennyskoulutusta, jota lakiehdotus edellyttää.

Lakiehdotuksessa annetaan ”arkisto”-termille uusi merkitys, mikä on myös ongelmallista. Pohjoismaissa, Italiassa ja Ranskassa ”arkistolla” on tarkoitettu viranomaisen toiminnassa syntyvää kirjallista tietoa riippumatta sen kulttuurihistoriallisesta arvosta. Nyt terminologiaa viedään anglosaksiseen suuntaan, mikä vaikeuttaa olemassa olevan kirjallisuuden ja ohjeistuksen ymmärtämistä. Lainsäädännössä ei pitäisi määrittellä termejä uudelleen piittaamatta niiden vakiintuneesta merkityksestä erityisalalla.

Yhteenveto

Lakiehdotus olisi valmisteltava uudelleen niiltä osin, joilla on vaikutusta tiedon säilytysarvon määrittelyyn ja tähän liittyviin käytäntöihin. Viranomaiselta olisi jatkossakin eksplisiittisesti edellytettävä erillisen tiedonohjaussuunnitelman tekemistä. Tällaisena lakiehdotus vaarantaa suomalaiset seulonta- ja arvonmäärittämissäytännöt, jotka ovat olleet kansainvälisesti hyvin edistyksellisiä ja toimivia. Tällaisenaan lakiehdotus ei myöskään takaa riittäviä resursseja ja asiantuntemusta kulttuurihistoriallisesti merkittävän aineiston määrittelyyn. Siksi sitä ei pitäisi viedä tässä muodossa eteenpäin.

Yliopistonlehtori, YTT, dosentti



Pekka Henttonen