

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**

-

### **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

-

### **3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

-

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

Yleistä

Työryhmän ehdotus näyttää ensilukemalta varsin tarkoituksenmukaiselta, koska siinä pyritään yhtenäistämään tiedonhallinnan ohjauksen käytänteet ja parantamaan alan toimijoiden yhteistyötä. Tarkempi lukeminen osoittaa kuitenkin luonnoksessa monia heikkouksia ja puutteita. Ihmetystä herättää, että tällaiseen lain valmistelussa Kansallisarkisto ei ole voinut olla mukana, vaikka laitokseen viitataan arkistotoimen ja tiedon pysyvän säilyttämisen asiantuntijana sekä lain perusteluissa että lain tekstissä. Tämä selittää osan luonnoksen ongelmista, joista monet johtuvat puutteellisesta asiantuntemuksesta. Valtiovarainministeriö ja Kansallisarkisto toimivat tällä hetkellä tiedon hallinnan ohjauksessa samalla ”tontilla”. Nousee esiin ajatus, että tässä on valtiovarainministeriön yritys häättää Kansallisarkisto yhteiseltä ”tontilta”. Oman kokemukseni mukaan opetusministeriö ei taas koskaan ole ymmärtänyt Kansallisarkiston roolia tiedonhallinnan ohjauksessa. Arkistolaitoksesta (silloin käytettiin termiä arkistolaitos) suoritettiin kansainvälinen arviointi 2006 (Publications of Ministry of Education, 2006:5). Siinä kansainväliset asiantuntijat pitivät riittämättöminä arkistolaitoksen silloista roolia tiedonhallinnan ohjauksessa. Nyt valmisteltavana oleva laki veisi Kansallisarkistolta kaiken mahdollisuuden ohjata virastoissa aktiivisessa käytössä olevien tietojen hallintaa sen sijaan, että sille taattaisiin toimivalta ja riittävät

valtuudet hoitaa tätä tehtävää. Kansallisarkiston määräysvallassa on nähty ongelmia, mutta ne ovat lainsäädännöllä poistettavissa. Nyt esitetty toimintamalli on hämmäntävä ja sekava. Hämmäntävää on myös esityksen kieliasu ja siinä olevat lyöntivirheet. Välillä jää epäselväksi, mitä todella tarkoitetaan.

#### Määritelmät (§§2, 10)

Työryhmä ei ole perehtynyt arkistoalan terminologiaan. Työryhmä on nähnyt sen sijaan hyväksi muuttaa vakiintuneita käsitteitä. Käsitteet ovat suorastaan harrastelijamaisia, kuten esim. ”tuhotaan”.

Asiakirjan määritelmänä käytetään julkisuuslain 5§:n 2 momentin määritelmää viranomaisen asiakirjasta. Sen sijaan saman lain 5§:n 1 momentissa oleva asiakirjan määritelmää ei käytetä. Viimeksi mainittu lainkohta laajentaa asiakirjan käsitteen myös sähköisiin aineistoihin. Tämä saattaa aiheuttaa sekaannusta. Herää epäily, että tässä tahdotaan unohtaa analogiset aineistot.

Työryhmä ei tunne suomalaista ja skandinaavista arkistokäsitystä, jonka mukaan asiakirja kuuluu heti arkistoon, kun se on laadittu tai vastaanotettu. Samalla se tulee pääsääntöisesti heti julkiseksi. Nyt arkisto on asiakirjojen pysyvän säilyttämisen paikka eli asiakirja kuuluu arkistoon vasta, kun se on päätetty säilyttää se pysyvästi. Tämä on saksalainen tapa nähdä asia, myös Virossa asia nähdään samalla tavalla. Viron ”dokument” on aktiivijajan asiakirja. Arkistossa oleva asiakirja on ”arhivaal”. Saksassa viranomaisen siirtää kaikki asiakirjansa arkistoviranomaiselle, joka sitten suorittaa arvon määrittämisen ja seulonnan. Pohjoismaissa kehitetty ennakkoseulonta, jossa asiakirjan säilytysaika tiedetään heti kun asiakirja on laadittu, sentään kelpaa työryhmälle. Arvon määrittämisen suorittamisessa virastolla on kuitenkin liian väljä harkintavalta. Voi olla, että virasto katsoo, että sillä ei ole lainkaan kulttuuriperinnön kannalta merkittäviä ja siis pysyvästi säilytettäviä eli arkistoitavia asiakirjoja. Kuka valvoo, että näin ei tapahdu. Arkistointikäsitteen supistaminen vain pysyvään säilyttämiseen on onneton ratkaisu.

Arvon määrittämisen ja seulonnan työkalua on kutsuttu arkistonmuodostussuunnitelmaksi (AMS) tai tiedonohjaussuunnitelmaksi. Nyt puhutaan tiedonhallintamallista, mikä ehkä on asianmukaista uudessa toimintaympäristössä.

Arkistoa ei esityksessä ole katsottu tarpeelliseksi määrittellä.

Käsitteelle arkistonmuodostaja ei nyt ole käyttöä.

Virasto tai laitos määrittellään kummallisesti tiedonhallintayksiköksi. Kuntakin on yksi tiedonhallintayksikkö. Ei ole lainkaan pohdittu, mitä tämä merkitse kunnallishallinnossa. Kuntia virastoinen on kovin eri kokoisia Helsingistä Velkuaan. Tämäkin kohta kieli huonosta valmistelusta ja puuttuvasta asiantuntemuksesta.

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

Tiedonhallinnan ohjausmekanismit (§§ 6, 8, ehdotuksen s.142)

Tiedonhallintavirastolla on myös valvontavelvollisuus ja tiedonsaantioikeus (8§). Miten kaksi sivutoimista sihteeriä ehtii kaikkeen? Valtiovarainministeriöllä olisi puolestaan velvollisuus huolehtia tiedonhallinnan toimijoiden sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottajien yhteistyön koordinoinnista (6§). Lain kohta on ilmeisen epäselvä ja sotkuisesti kirjoitettu.

Kansallisarkisto saadaan aidattua pois aktiivaineistojen käsittelyn ohjauksesta sillä, että lakiin Kansallisarkistosta tehdään pieni muutos, jossa laitos todetaan arkistoinnin asiantuntijaviranomaiseksi. Arkistoinninhan on jo todettu tässä merkitsevän pysyvästi säilytettävien tietojen säilyttämistä. Kansallisarkisto ei siis enää voisi ohjata virastojen aktiivajan tietoaineistojen käsittelyä. Nykyisen mallin mukaan asiakirjan ja tietoaineistojen elinkaari pitää olla selvillä jo aivan alkuvaiheessa. Tämän näkemyksen huomioon ottaminen on jo nyt puutteellista tietojärjestelmiä suunniteltaessa. Ehdotetussa mallissa kellään ei olisi kokonaisnäkemyksiä tietoaineistojen elinkaaresta. Tiedonhallintaviraston kaksi todennäköisesti juristitaustaista osa-aikaista sihteeriä eivät tällaista kykenisi eivätkä ehtisi itselleen luomaan.

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

-

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

-

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

-

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

-

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

-

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

Tiedonhallintalautakunta sekä asiakirjojen ja tietoaineistojen arvon määrittäminen ja seulonta (§§7-9, 32-38)

Tiedonhallintalautakunta on uusi viranomaisellinen, jolla on laajat tehtävät, mutta vain vähän resursseja eli kaksi osa-aikaista sihteeriä. Tämä on täysin käsittämätön kohta lakiluonnoksessa, mutta osoittaa vain sen laatijoiden puutteellista perehtyneisyyttä asiakirjojen arvon määrittämisen ja seulonnan luonteeseen. Se on kovaa työtä ja vaatii todella syvällistä ja suorastaan pedanttista paneutumista asioihin. Tähän asti virastot ovat laatineet seulptasuunnitelmansa eli siis ehdotetulla kielellä tiedonhallintamallinsa yhteistyössä Kansallisarkiston virkamiehen kanssa. Näin on turvattu sekä viraston että Kansallisarkiston näkemysten esille tulo. Kansallisarkiston asianomaisille virkamiehille on tässä työssä kehittynyt huomattava poikkiallinen asiantuntemus, jota en ole havainnut edes valtiovarainministeriössä. Kansallisarkisto on epäsäännöllisin väliajoin järjestänyt myös tutkijatapaamisia, joiden anti ei kuitenkaan ole ollut kovin hyvä. Tutkijat ovat usein kauhistelleet asiakirjojen hävittämistä ja vaatineet kaiken säilyttämistä tai ainakin sellaisen aineiston säilyttämistä, joka erityisesti heitä kiinnostaa. Suomessa toimi vuosina 1947-1970 arkistoinnin supistamiskomitea, joka valmisteli Valtionarkistolle seulptapäätökset ja asianomainen ministeriö ne lopulta vahvisti. Työn tulokset olivat hyvät, vaikka asiaa selvittänyt tutkija onkin todennut, että komitean työssä sihteerinä toimineen Valtionarkiston virkamiehen rooli oli merkittävä. Ehdotan tämän käytännön elvyttämisestä. Tällöin perustettaisiin Kansallisarkistoon laajapohjainen neuvottelukunta tukemaan ja edistämään tiedonhallintaa ja asiakirjahallintoa. Sen tehtävänä olisi myös määrittellä yksityiskohtaisesti tietojen arvonmäärittämisen periaatteet ja kriteerit. Näitä ei silloin olisi tarpeen määrittellä lain tasolla.

Ehdotuksessa oleva luettelo arkistoitavista aineistoista on ongelmallinen. Luettelossa korostetaan liikaa hallinnon ylimmällä tasolla syntyvien aineistojen merkitystä. Vähemmälle huomiolle jäävät sen sijaan paikallisella tasolla syntyvät aineistot ja henkilöihin liittyvät tiedot. Näiden avulla voidaan tutkia yhteiskunnallista todellisuutta, joka ei ilmene hallinnon ylimmän tason suunnitelmista ja kertomuksista. Tietosuojan vaatimukset eivät saa olla esteenä tietoaineistojen pysyväle säilyttämiselle eli arkistoinnille.

Virastojen harkintavalta on ehdotetussa mallissa liian suuri, jopa vaarallinen, kuten jo edellä totesin. Ensiksi asianomainen virasto tekisi oman tiedonhallintamallinsa. Tätä ei tarvitsisi hyväksyttää missään, mikä on todella vaarallista. Yksittäisellä virastolla on tuskin edellytyksiä ilman asiantuntevaa tukea päättää, mikä osa sen aineistoista on riittävän arvokasta pysyvään säilytykseen. Virastohan voi todeta, että kaikki sen aineisto voidaan hävittää. Tässä vaiheessa ei mikään asiantunteva taho ei pääse estämään asiaa. Näin mentäisiin tilanteeseen, joka vallitsi ennen vuoden 1939 arkistolakia. Lausuntoja ja hyväksyntää tarvittaisiin vasta, kun tiedonhallintamalliin tehdään muutoksia. Tällöinkin virasto voi itse harkita, mitä käydään muuttamaan. Kun sitten lausuntoja haetaan, voi olla liian myöhäistä puuttua kulttuuriperintöön kuuluvan aineiston hävittämiseen. Lausuntopyyntöjen käsittely taas vaatii perusteellista tutkintaa sekä Kansallisarkistossa että tiedonhallintavirastossa. Näin tehtäisiin kolminkertainen työ.

#### Arkistoinnin pirstoutuminen (§§35-38)

Ehdotetussa mallissa hylätään virastojen nykyinen velvollisuus siirtää pysyvästi säilytettäviä aineistojaan tietyn määräajan jälkeen Kansallisarkistoon. Sen sijaan ehdotetaan toimintatapaa, jossa tietoaineistojen pysyvä säilyttäminen hajautuisi eri toimijoille. Varsinaisen arkistoinstituution eli Kansallisarkiston tehtäväksi jää tässä mallissa ainoastaan ylläpitää tiedostoa aineistojen eri säilytyspaikoista. Tätä varten ehdotetaan Kansallisarkistolle tehtäväksi ylläpitää metatietojärjestelmää. Mallin soveltamiseen liittyy ainakin kaksi ongelmaa. Analogisten aineistojen säilyttämisestä virastot jotenkuten selviytyvät. Sähköisten aineistojen pitkäaikainen tai pysyvä säilyttäminen sen sijaan edellyttää säilytysjärjestelmää, jossa sanotut aineistot pysyvät

käyttökelpoisina. Tällöin kunkin toimijan pitäisi erikseen tällainen järjestelmä hankkia tai ostaa palvelu ulkopuoliselta toimijalta. Palvelun mahdollisia tarjoajia on ainakin yksi ehkä kaksi. Kansallisarkistolla oli tätä varten VAPA-järjestelmä, jonka avulla saatiin jo säästöjä mm. verotustietojen säilyttämisessä. Opetusministeriö sai jostain kuitenkin viisauden vaatia järjestelmän alasajoa, mikä olikin sitten pakko toteuttaa.

Aineistojen hajautuminen on ongelma erityisesti tutkijoille. Ymmärtääkseni virastoilla on jo nyt vaikeuksia antaa analogisia aineistojaan tutkijoiden käyttöön. Tähän ei yksinkertaisesti ole aina tiloja. Tilojen puutteeseen vedotaan silloin tällöin myös, kun julkisia aineistoja ei haluta antaa ulkopuolisen käyttöön. Myös sähköisten aineistojen osalta hajautuminen on käyttäjälle ongelma. Kansallisarkiston rooli metatietojen haltijana korostuu, mutta tutkijan on kerättävä aineistojaan eri toimijoilta, jotka suhtautuisivat vaihtelevasti tietopyyntöihin.

Ehdotetussa mallissa virastojen tulisi panostaa huomattavasti nykyistä enemmän asiantuntevien tiedonhallinnan ja arkistotoimen ammattilaisten rekrytointiin. Tämä on luonnollisesti mieluista virastoissa toimiville alan ammattilaisille. Toinen kysymys on, rekrytoitaisiinko tiedonhallinnan ja arkistotoimen ammattilaisia vai ICT-alan spesialisteja.

Herää epäily, että Kansallisarkisto halutaan kokonaan sivuttaa sähköisten aineistojen säilyttäjänä ja toivotaan sen keskittyvän vain analogisiin aineistoihin. Lain 35§ 4 momentin perusteluissa tosin todetaan, että mikäli virasto eli tiedonhallintayksikkö ei näyttäisi selviävän tietoaineistojensa ”arkistoinnista” eli pysyvästä säilyttämisestä, tulisi selvittää voidaanko sanottu aineisto siirtää Kansallisarkistoon. Tätä kohtaa ei kuitenkaan ole viety varsinaiseen lakitekstiin. Käytännön toiminnassa luetaan usein vain lakia, ja perustelut jäävät vähemmälle huomiolle.

Tässäkin kohdin nousee taas esiin kysymys tiedonhallintalautakunnan resursseista. Miten kaksi osaa-aikaista sihteerä selviävät aineistojen säilyttämisen kustannusten ja arkistointipaikan tietoturvallisuuden arvioinnista. Samoin nousee esiin myös epäily, että arvokaskin aineisto saatetaan hävittää säilytyskustannusten noustessa arvion mukaan liian korkeiksi.

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

-

### **14. Muut huomiot**

Yhteenveto

Lakiehdotus on järkytys entiselle arkistoalan ammattilaiselle, joka on pitkään työskennellyt virastojen ohjauksen ja tietoaineistojen seulonnan kanssa. Lakiehdotus tulisi kokonaan valmistella uudestaan laajapohjaisemman asiantuntemuksen avulla.

## **Vaikutusten arviointi**

**Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

-

**Tietoturvallisuus:**

-

**Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

-

**Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

**Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

-

**Muuta huomioitavaa:**

-

Raimo Pohjola