

Lausunto

01.10.2018

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**

Arkistoyhdistys perustettiin kaikkien arkistoalalla toimivien yhdyssiteeksi v. 1947. Yhdistys luo ja ylläpitää yhteyksiä arkisto- ja asiakirjahallinnon alalla toimivien henkilöiden välillä ja edistää alan tuntemusta ja tieteellistä tutkimusta. Arkistoyhdistys on Tieteellisten seurojen valtuuskunnan ja kansainvälisen arkistojärjestön, International Council on Archives (ICA) jäsen. Yhdistyksessä on yli 500 henkilöjäsentä.

Arkistoyhdistys on käsitellyt valtiovarainministeriön lausuntopyynnön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018, 21.8.2018). Yhdistyksen hallitus on pyytänyt ja saanut jäseniltään aihetta koskevia kommentteja.

Yhdistys haluaa tuoda omana kantanaan esille seuraavaa:

Arkisto- ja asiakirjahallinnon ammattilaiset kokevat, että esitystä ei ole valmisteltu käytännön toimintatapoja tutkien ja tarkastellen, vaan esitys on ennemminkin hyvin teoreettinen malli, joka ei kuvaa nykytilannetta alan todellisuudessa. Uusien toimintatapojen rakentaminen sen perusteella vaikuttaa ongelmalliselta ja epäselvältä.

Esityksessä on käsitteellisiä ongelmia ja ristiriitaisuuksia, joita on nostettu esille jo useissa eri lausunnoissa.

Alan toimijat kokevat huolestuttavana, että Kansallisarkisto on asettautunut ehdotusta jyrkästi vastustamaan. Syntynyt vastakkainasettelun tilanne aiheuttaa epätietoisuutta ja hämmennystä.

Lakiesityksessä asiakirjatiedon arvonmäärittäystä ei tunnusteta erityistä ammatillista osaamista vaativana tehtävänä. Esitys tiedonhallintalautakunta -viranomaisesta vaikuttaa keinotekoiselta elimeltä esim. pohjoismaisessa toimintaympäristöön ja traditioon verrattuna.

Lautakuntamalli muistuttaa vuosina 1947–70 toiminnassa ollutta ”Arkistoaineistojen supistamiskomiteaa”, joka myös oli perustettu puolueettomaksi, eri alojen asiantuntijoista muodostetuksi toimijaksi. Supistamiskomitea osoittautui epäonnistuneeksi ja tehottomaksi kokeiluksi, joka merkittävästi viivästytti seulontapäätösten tekemistä vuosiksi tai jopa vuosikymmeniksi. Säilytyspäätöksiä onkin tehty tästä johtuen vuodesta 1970 lähtien merkittävästi supistamiskomiteaa tehokkaammin keskitetysti Kansallisarkistossa.

Yhdistyksen jäsenissä aiheuttaa huolta, vaaditaanko tiedon elinkaaren hallinnassa jatkossa nykyisen kaltaista tiedonohjaussuunnitelmaa (TOS). Entä mikä taho huolehtii analogisessa muodossa edelleen säilytettävien arkistoaineistojen ohjauksesta? Koska lakiesitys ei tunnista analogisten arkistoaineistojen ohjauksen tarvetta, on vaarana, että arvokkaat historialliset arkistot unohdetaan ja marginalisoidaan. Analogisia arkistoja on kokonaisuutena edelleen varsin paljon ja niiden digitalisointiin panostaminen vaatii merkittävästi resursseja, joita tähän asti on ollut saatavilla niukasti.

## **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)**

Lakiluonnoksesta puuttuvat tai puutteellisesti määritellyt käsitteet:

”Arkisto”

Luonnoksessa tiedonhallintalaiksi, sen 2 §:ssä, ei määritellä käsitettä ”arkisto”, eikä sitä määritellä myöskään missään muualla koko esityksessä, vaikka se on mitä keskeisin käsite koko suunnitellussa laissa. Eri yhteyksistä käy ilmi, että tiedonhallintayksiköillä, jollaisia ovat mm. valtionhallinnon virastot ja laitokset, kunnat, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, yliopistot ja ammattikorkeakoulut, on tai voi olla arkistoja. Käsitteellä arkisto on aikaisemmassa arkistolainsäädännössä sekä arkistoalan terminologiassa ollut useitakin merkityksiä. Sen vuoksi on

mitä tärkeintä, että tiedonhallintalakiin sisällytetään 2 §:ään selkeä ja yksiselitteinen määritelmä termille ”arkisto”.

Uusia termejä, jotka liittyvät asiakirjojen säilyttämiseen niille tiedonhallintayksikön toimesta määrättyjen säilytysaikojen päätyttyä ovat ”arkistopaikka” ja ”arkistointipaikka”, jotka liittyvät termiin ”arkisto”. Missä määrin kyse on termin ”arkisto” synonyymeistä, ei selviä esitysluonnoksesta (10 §:n 2 momentin 3 kohta ja pykälän yksityiskohtaiset perustelut, s. 63; 35 § 1, 4 ja 5 momentti ja pykälän yksityiskohtaiset perustelut, s. 94).

#### ”Arkistointi”

Lakiluonnoksen 2§ kohdassa 9 määritellään termi ”arkistointi” siten, että arkistointi tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun tietoaineisto siirretään arkistoon kulttuuriperinnön säilyttämistä tai tieteellistä/historiallista tutkimusta varten. Tämä on täysin vastakkainen nykyiselle käytännölle, jossa tietoaineistot muodostavat arkiston jo syntyessään ja tiedon elinkaari on alusta loppuun saakka hallittu ja ohjattu yhtenäinen prosessi. Ehdotettu muutos on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja epäselvyyttä. Lisäksi määritelmä ei ole vertailukelpoinen kansainvälisten standardien tai alan tieteellisessä tutkimuksessa käytettyyn kieleen.

#### ”Arkiston ylläpitäjä”

Tarvitaan selkeä määritelmä sille, mitä arkiston ylläpitäjällä tarkoitetaan ja mitä kriteerejä tällaisen toimijan on täytettävä.

#### ”Elinkaari”

Käsite ”elinkaari” määritellään lakiehdotuksessa aiemmasta iintuneesta käytännöstä poikkeavalla tavalla.

Kumottavaksi ehdotetun arkistolain mukaan asiakirja kuuluu arkistoon heti, kun se on saapunut viranomaiselle tai viranomaisen on sen laatinut (831/1994, 6§). Perinteisesti asiakirjahallinnossa asiakirjan elinkaaren on siis ymmärretty kattavan niin asiakirjan syntymisen, käsittelyn kuin hävittämisen tai pysyvän säilyttämisen (eli esityksen kielellä arkistoinnin). Asiakirjoilla on ollut vain yksi elinkaari. Tämä on mahdollistanut asiakirjojen käsittelyn yhdenmukaisen ohjaamisen niiden koko elinkaaren ajan.

Ehdotettavan lain 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkisen hallinnon tiedonhallintayksiköiden tietoaineistoilla ei useinkaan ole vain yhtä elinkaarta. Yksi elinkaari on vain niillä tietoaineistoilla, jotka elinkaari päätöksillä on määrätty tuhoettavaksi eripituisten säilytysaikojen päätyttyä. Sen sijaan tämä elinkaari päättyy, kun tietoaineisto elinkaari päätöksen perusteella tuhotaan. Arkistoitu tieto puolestaan olisi hyödynnettävissä uudelleen johonkin hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, jolloin uudelleen hyödyntäminen muodostaisi sille uuden elinkaaren (s. 56).

## ”Asiakirja”

Miksi on käytetty julkisuuslain 5§ 2 momentin määritelmää saman lain 5§ 1 momentin määritelmän sijaan? Viimeksi mainittu kohta laajentaa asiakirjan käsitteen myös sähköisiin aineistoihin.

## ”Tietoaineisto”

Termi ”tietoaineisto” on ongelmallinen sikäli, että yleisessä kielenkäytössä sitä käytetään yleisesti epämääräisessä merkityksessä. Myös tarkasteltavassa HE:ssä termiä ”tietoaineisto” käytetään vaihtelevissa merkityksissä. Määritelmän mukaan tämä termi tarkoittaa ”asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta.” (2 § 5 kohta). Tehtävällä tarkoitettaneen jotakin tehtäväkokonaisuutta ja palvelulla tiettyä viranomaisen palvelutoimintaa, ei yhteen hallinnon ”asiakkaaseen” liittyviä tietoja, jotka koskevat samaa asiaa tai palvelun käyttöä hänen koko elinajaltaan. Tällainen, yhtä ”asiakasta” koskevien tietojen kokonaisuus vastaa luonteeltaan paperiasiakirjoista muodostunutta aktia tai dossieria tai failia. Tällaista tietokokonaisuutta kutsutaan kuitenkin 33 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ”tietoaineistoksi” (s. 91). Erilaiset mahdollisuudet käyttää tätä termiä johtavat ilmeisestikin julkisen hallinnon tiedonhallinnassa epävarmuuteen ja epätietoisuuteen siitä, mitä termillä kussakin tilanteessa tarkoitetaan.

## ”Tiedonhallintayksikkö”

Mikä on lakiesityksessä esitellyn tiedonhallintayksikkö- käsitteen suhde arkistoalan vakiintuneeseen ”arkistonmuodostaja” –käsitteeseen? Tiedonhallintayksikön ja viranomaisen käsitteitä käytetään esityksessä välillä epäjohdonmukaisesti (esim. luku 7).

## ”Kulttuuriperintö”

Lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa viitataan useassa kohdassa ”kulttuuriperinnön” käsitteeseen, mutta sitä ei määritellä tarkemmin. Kuitenkin kyseessä on hyvin keskeinen asia, kun päätetään tietyn aineiston arkistoinnista, koska lakiluonnoksen perusteella ”kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat asiakirjat arkistoidaan”.

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

Lakiluonnoksen mukaan päätökset arkistoinnista tekisi kokonaan uusi elin ”Julkisen hallinnon tiedonhallinnan lautakunta”, jonka esittelijöinä toimisivat sivutoimisesti valtionvarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet. Miten he pystyvät riittävästi paneutumaan arkistointipäätöksiin, joita on odotettavissa kymmenittäin vuosittain?

Miten tästä urakasta selviäisi lautakunta, jossa on kymmenkunta jäsentä, joiden joukossa on vain kolme arkistoalan asiantuntijaa ja kolme tutkijaa. Ehkä taustalla on ollut käsitys, että elinkaaripäätökset aineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta olisivat luonteeltaan rutiininomaisia, vaikka todellisuudessa jokaisen päätöksen valmistelu vaatii perusteellista kokonaisarkkitehtuuria sekä riittävää kokemusta ja koulutusta.

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

Tiedonhallintamallin sisältö on kuvattu hyvin yksityiskohtaisesti, mutta se sisältää yksityiskohtaisuudessaankin merkittäviä puutteita. Epäselväksi jää erityisesti nykyisten arkistonmuodostussuunnitelmien ja tiedonohjaussuunnitelmien rooli tiedonhallintamallissa. Kokonaisarkkitehtuurikuvaukset ja arkistonmuodostussuunnitelmat/tiedonohjaussuunnitelmat lähestyvät tiedon hallintaa aivan eri näkökulmista. Mallien yhdistäminen olisi todennäköisesti vaikeaa, ellei mahdotonta.

Epäselväksi jää, riittääkö tiedonhallintamalliksi jo laadittujen kuvausten (kokonaisarkkitehtuurikuvaukset, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 30:n 1 kohdan mukaiset selosteet, tietojärjestelmäselosteet ja tiedonohjaussuunnitelmat) yhdistäminen. Jos riittää, tulisi tämä mainita esityksessä. Mikäli olemassa olevien kuvausten yhdistäminen ei riitä, vaan tulisi laatia kokonaan uusi kuvaus, tulisi lakiesityksen tiedonhallintamallin sisällön kuvailua täydentää. Siihen tulisi vähintään lisätä tiedonohjaussuunnitelmissa keskeiset metatiedot, joita ovat viranomaisen tehtävä, tehtävään liittyvä asiankäsittelyprosessi, prosessissa käsiteltävät tai siitä syntyvät asiakirjat (tai ”tietoaineistot”), näiden tietojen säilytysaika, julkisuusluokka ja henkilötietosisältö. Nämä tietoaineistoon liitettävät metatiedot ovat keskeinen edellytys tiedon yhteentoimivuudelle sekä tiedon myöhemmälle hyödyntämiselle, luotettavuudelle ja todistusvoimaisuudelle. Esityksen tiedonhallintamallin metatiedot eivät siis ole riittävät.

Esityksen mukaan tiedonhallintamalli kuvattaisiin kokonaisarkkitehtuurimenetelmiä käyttäen. Miten tämä käytännössä toteutetaan? Useimmat organisaatiot, joilla on käytössään sähköinen asianhallinta, käyttävät myös sähköistä tiedonohjausjärjestelmää. Tällä hetkellä kokonaisarkkitehtuurin hallinnan sovellukset eivät tue käytännön tiedonhallinnan ohjausta, eikä niitä ole suunniteltu tätä käyttötarkoitusta varten, vaan strategisen tietojohdamisen tarpeita ajatellen. Siinä mielessä erillisen tiedonhallintamallin kuvaaminen olisi askel taaksepäin tai turha lisätyö sähköisessä tiedonhallinnassa pidemmälle edenneissä organisaatioissa.

Koska kuvausten yhdistäminen on haasteellista eikä tällä hetkellä ole olemassa laajalle levinnyttä yhtenäistä kuvaustapaa, olisi tiedonhallintamallin suunnittelu ja kehitys todella pitkän kehityskaaren päässä ja täysin oma hankkeensa. Siirtymäajalla jouduttaisiin joka tapauksessa hyödyntämään nykyisiä kuvaustapoja. Kehittyneet tiedonohjausjärjestelmät ovat toteuttaneet jo lakiesityksessä esitetyt tavoitteita eri tietojärjestelmien sitomisesta yhteen tiedonhallinnan järjestelmään.

Organisaatiot ovat kuitenkin hyvin erilaisilla lähtötasoilla tässä kehittämistyössä ja kaikkien saattaminen samalle tasolle vaatii valtavia investointeja.

#### **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)**

Tietoaineistojen digitaalinen pitkäaikaissäilytys tarkoittaa paljon muutakin kuin bittitason tietoturvallista säilyttämistä. Tärkeää on myös ”looginen säilyttäminen”, jossa keskeistä on esimerkiksi se, että valitaan sellaiset tiedostomuodot, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ja turvallisia pitkäaikaisen säilyttämisen kannalta. Nyt lakiluonnoksen mukaan tiedostomuotojen valinta jää kunkin tiedonhallintayksikön harteille, mistä saattaa aiheutua suuria ongelmia pitkäaikaisen loogisen säilyttämisen kannalta. Tärkeää on myös ”semanttinen säilyttäminen” eli sen varmistaminen, että tietojen tuleville käyttäjyhteisöille säilyy tuntemus ja ymmärrys aineistojen sisällöstä. Tämän tavoitteen tukemisessa korostuu metatietojen yhteentoimivuus.

Luonnoksen mukaan kukin tiedonhallintayksikkö voisi hallinnoida omaa arkistoa. Luonnoksessa ei kuitenkaan määritellä, mitä ehtoja arkiston on täytettävä, jotta se voisi toimia pitkäaikaisen säilyttämisen kannalta asianmukaisesti ja vastata sinne arkistoitujen tietoaineistojen turvallisesta säilyttämisestä hyvin pitkiä aikoja. Suomessa on rakennettu yhteistä kulttuuriperinnön pitkäaikaisen säilyttämisen palvelua. Järkevää olisi ulottaa tämä palvelu tai sen kaltaiset keskitetyt ratkaisut mahdollisimman laajasti julkishallinnon asiakirjojen ja tietojen digitaaliseen pitkäaikaissäilytykseen. Tällaisten keskitettyjen arkistopalveluiden avulla olisi paljon helpompaa huolehtia loogisesta ja semanttisesta pitkäaikaisesta säilyttämisestä kuin mallissa, jossa jokaisella tiedonhallintayksiköllä on oma tai omia arkistoja.

Luonnoksen yleisenä pyrkimyksenä tuntuu olevan kulttuuriperinnön ja tutkimusta palvelevan tietoaineiston kattavan arkistoinnin sijaan enemmänkin tiedon hävittäminen ja siihen pääsyn

rajoittaminen. Esimerkiksi arkistoon siirtämisen ja arkiston hallinnoinnin sääntelyn lähtökohtana on, että arkistoitavan tiedon saatavuutta rajoitetaan (36 §), mikä ei palvele julkisuuslaissa säädettyä asiakirjajulkisuutta tai kansalaisten tiedonsaantioikeuksia.

Tiedon rajoittamiseen viitataan esimerkiksi lakiluonnoksen sivulla 91, jonka mukaan tietoaineistot voidaan säilyttää vain mikäli samasta asiasta ei ole riittävästi tilastoaineistoja. Tällainen käsitys kulttuuriperinnöstä tyypistää ihmiset ja yhteiskunnalliset ilmiöt pelkiksi tilastoiksi, mikä on täysin ristiriidassa nykyisen tieteellisen tutkimuksen kanssa, joka on jo vuosikymmeniä ollut kiinnostunut esimerkiksi yksilöistä ja vähemmistöistä sekä yhteiskunnallisista ja sosiaalisista ilmiöistä. Lakiluonnoksen ehdottamat arvonmäärityksen kriteerit eivät sovi moderniin moniarvoiseen yhteiskuntaan, jossa on keskeistä tukea kansalaisten ja tutkijoiden mahdollisuuksia julkishallinnon ja yhteiskunnallisten ilmiöiden monipuoliseen ja kriittiseen arviointiin.

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

-

### **14. Muut huomiot**

Arkistoyhdistys haluaa nostaa esille Arkistonhoitajan eettiset säännöt (Code of Ethics, (<https://www.ica.org/en/ica-code-ethics>), jotka International Council of Archives on julkaissut vuonna 1996 ja jotka kansainvälisessä yhteisössä on laajasti hyväksytty yhteiseksi arkistoalan periaatteelliseksi ohjenuoraksi. Säännöt on käännetty 24 kielelle. Näiden suhteen lakiesitys näyttää olevan monessa kohden ristiriitainen tai vähintään ongelmallinen.

Esimerkiksi periaatteiden ensimmäisen kohdan mukaan "[a]rkistonhoitajan tulee suojella arkistoaineiston integriteettiä ja siten taata, että se säilyy luotettavana todisteena menneisyydestä." – Lakiesityksen perusteella tämä tehtävä vaikuttaa haastavalta, jos arkistoaineistot hajautuvat eri tahoille, eikä keskitettyä arkistointia ja arkistotoimintaa nähtävästi pidettäisi tavoiteltavana. Irtautuminen alan vakiintuneesta käsitteistöstä merkitsee haastetta todistusvoimaisuuden vaalimisessa. Alan itseyttämisessä asiakirja sisältää oikeudellisen ja historiallisen todisteen (toiminnasta), mikä ulottuvuus esim. monitulkintaisessa tietoaineiston käsitteessä jää hämärämmäksi. Tämä voi vaikuttaa myös tieteellisen tutkimuksen perusteltavuuteen ja käytäntöihin.

Periaatteiden kolmas kohta puolestaan näyttäisi tukevan ajatusta, että arkistonhoitajan tulisi hallita asiakirjan ja tiedon koko elinkaarta: "Arkistonhoitajan tulee turvata asiakirjojen autenttisuus niiden prosessoinnin, säilytyksen ja käytön aikana." Tämä puoltaa nykyistä mallia, jossa arkistoviranomainen tai toimija on keskeisesti mukana ohjaamassa myös aktiivijan asiakirjahallintoa; tämä lienee myös todellisuutta lähes kaikissa organisaatioissa. Näin ollen lakiesityksen perusteluissa oleva kohta "[a]rkistointia koskevat päätökset tekisi toimija, jolla ei ole sidoksia arkistopalvelujen tai niihin liittyvien tietopalvelujen tuottamiseen" (s. 95), herättää kummastusta ja vaikuttaa sotivan kansainvälisesti hyväksi nähtyä toimintamallia vastaan.

Muidenkin kohtien ja lakiesityksen suhteesta voisi esittää huomioita, jotka koettelevat vakavasti arkistonhoitajan etiikkaa.

## Vaikutusten arviointi

### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

### Tietoturvallisuus:

-

### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

### Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

### Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

### Muuta huomioitavaa:

-

Ovaska Vesa-Matti  
Arkistoyhdistys - Arkivföreningen ry