

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

Tiedonhallintalain yleiset tavoitteet ovat pääosin kannatettavia ja lainsäädännön muutostarve on kiistaton toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Toimintaa ja lainsäädäntöä tulee kehittää, mutta monin osin lain ehdotukset eivät vaikuta tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisilta. Museovirasto ei kannata esimerkiksi lakiesityksen uutta organisointipohjaa, lautakuntamallia. Uusi organisointitapa ei tue tiedonhallintalain hyviä tavoitteita, vaan muuttaa tilanteen nykyistä sekavammaksi. Asiakirjahallintaan liittyvät muutokset ovat merkittäviä, mutta niiden vaikutusten arviointi on selkeästi puutteellinen.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Tiedonhallinnan sääntely-ympäristössä on paljon päällekkäisyyksiä ja epäselvyyksiä, joista täytyy päästä eroon ja tilannetta selkeyttää sekä yhdenmukaistaa uudella lainsäädännöllä. Esityksen nykytilan arvioinnissa on hyvin selkeitä aukkoja: kuvaus on tehty erityisesti asiakirjahallinnan näkökulmasta suppeasti ja valikoiden.

Nykytilan kuvauksessa asiakirjahallinnan nykyistä asiantuntijuutta on aliarvioitu ja tilanne on kuvattu todellisuutta sekavammaksi. Vaikka muutostarve on paikoin selkeä, on alalla edelleen toimivia, vakiintuneita käytäntöjä ja sääntelyä. Hyviä toimintatapoja ei tule perusteettomasti muuttaa, ja nykytilanteen ongelmakohdat ovat ratkaistavissa muutoin kuin perustamalla kokonaan uusi viranomaisen. Lakiesityksestä ei käy ilmi perusteluja sille, miksi Suomessa päädyttäisiin hyvin erilaisiin ratkaisuihin kuin muissa keskeisissä alan viiteryhmämaissa, joissa arkistoviranomaisen rooli on keskeinen.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeiset ehdotukset eivät vaikuta monin osin toteuttamiskelpoisilta vaan jäävät teorian tasolle. Esityksen mukaan Kansallisarkiston roolia kulttuuriperintöön liittyviin tietoineistoihin ja

arkistointiin liittyvien prosessien kehittäjänä ja ohjaajana vahvistettaisiin. Museoviraston näkemyksen mukaan esityksen keskeiset ehdotukset eivät tue tätä tavoitetta.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää nykytilannetta, mutta ehdotukset ovat osin hyvin vaikeaselkoisia. Toimintavallan siirtäminen kolme vuotta kerrallaan toimivalle lautakunnalle ei turvaa riittävää asiantuntijuutta esimerkiksi kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen määrittämisessä. Mikäli alan ohjaus- ja neuvontatehtävät eivät ole selkeästi kenenkään vastuulla, on viranomainen jatkossa hankalien käytännön tilanteiden edessä. Museovirasto ei näe lautakuntamallia tarkoituksenmukaisena ja riittävänä tapana vastata alan asiantuntijatehtävistä. Asiakirjahallinnan erityisalan tehtäväkentän määrää ja laatua on merkittävästi aliarvioitu.

Esityksessä mainitaan, että lailla uudistettaisiin jonkin verran myös yleistä tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön käsitteistöä. Museovirasto huomauttaa, että esitys muuttaisi asiakirjahallinnan alan vakiintunutta terminologiaa merkittävästi ilman selkeitä perusteluja ja vaikutusten arviointia.

Lakiesitys on kokonaisuutena arvioiden epätasainen asiakirjahallinnan näkökulman puuttuessa paikoin lähes kokonaan: monet ehdotetut toimenpiteet ovat epärealistisia eivätkä ne vastaa käytännön tason toimintaa ja lähtötilannetta.

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

Tavoitteet viranomaisten tiedonhallinnan menettelyjen tehostamisesta ja moninkertaisen tiedonhallinnan tarpeen vähentämisestä ovat hyviä, mutta toteuttamistapa ei vaikuta realistiselta.

Lakiesitys tuo runsaasti uusia määritelmiä asiakirjahallinnan alalle ja osan sisältö muuttuu niiden vakiintuneesta merkityksestä. Esimerkiksi arkistoinnin termi muuttuu: arkistoinnilla tarkoitettaisiin jatkossa tietoaaineistojen siirtämistä tietovarannosta arkistoon, jossa aineistoja säilytetään myöhemmin tehtävää tutkimusta varten. Museovirasto huomauttaa, että myös tuoreella asiakirjalla voi olla tutkimusarvoa ja toisaalta asiakirjat voivat olla aina ajankohtaisia: historiallinen asiakirja voi olla merkittävä organisaation viranomaistoiminnan kannalta. Esimerkiksi Museoviraston lausunnot suojelukohteista ovat heti valmistuttuaan tutkimuksen käytössä ja vanhoja, 1800-luvunkin asiakirjoja, käytetään viranomaistoiminnassa säännönmukaisesti. Tällä hetkellä viranomaisen toiminnassa syntyvät asiakirjat kuuluvat organisaation arkistoon välittömästi, uudessa mallissa näin ei enää olisi.

Erytisalan toimivaa terminologiaa on muutettu osin perusteettomasti, mutta toisaalta lakiesitys jättää täysin määrittelemättä keskeisiä termejä kuten arkiston. Nykylainsäädännössä arkistolla on toisistaan poikkeavia merkityksiä, mikä on koettu haasteelliseksi alan lainsäädännön soveltamisessa. Osin epäselväksi jää myös, vastaako nykyinen arkistonmuodostajan käsite lakiesityksen tiedonhallintayksikköä ja millä perusteilla tähän termiin on päädytty.

Esityksessä todetaan, että lailla edistettäisiin kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten toiminnassa syntyvien tietoaineistojen muodostamista, mutta epäselväksi jää, miten laki edistäisi tätä tavoitetta. Laki kyllä vaikuttaa merkittävästi aineistojen arvonmääritykseen, mutta Museoviraston näkemyksen mukaan keskeiset ehdotukset eivät edistäisi kulttuuriperintöaineistojen muodostumista.

Lakiesitys asettaa organisaation johdolle velvoitteen järjestää koulutusta tiedonhallinnan toteuttamisesta ja tietoaineistojen käsittelystä. Määrittelemättä kuitenkin jää, kenellä on vastuu ja valmiudet antaa lakiesityksen mukaista asiantuntevaa täydennyskoulutusta. Kansallisarkiston toiminta alan perustutkinnon järjestämisessä ja yleisessä ohjauksessa on ollut keskeinen, mutta lakiesityksen perusteella toimivaltuudet jäävät näiltäkin osin epäselviksi.

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

Esityksessä mainitaan, että Kansallisarkiston antamissa määräyksissä on ilmennyt ongelmia perustuslain delegointisäännökseen nähden ja näin ollen nykyisen organisointipohjan sijaan esitetään uutta lautakuntamallia. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata näitä ongelmia eikä täsmennetä, onko nykyinen organisointimalli jatkossa lainvastainen. Muutostarpeita on olemassa, mutta uusi malli on vaikeaselkoinen ja merkittävä heikennys esimerkiksi aineistojen kulttuuriperintöarvon määrittelyn kannalta.

Esityksen mukaan arkistoitavista aineistoista syntyy helpommin hallittava kokonaisuus, kun arkistoinnin toteuttajasta riippumaton elin arvioi esimerkiksi kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen säilyttämistä ja siihen liittyvää tutkimustoimintaa. Nykyisen asiantuntijaviranomaisen sijaan muun muassa asiakirjojen arvonmäärityksestä vastaisi lautakunta. Esityksessä todetaan, että lausuntomenettely tietoaineistojen arkistoinnista vastaisi arkistoinnin asiantuntijaviranomaisen toimintaa. Lausuntomenettely – joka olisi käytössä ilmeisesti vain tietyissä tilanteissa – vaikuttaa tosiasiallisesti merkityksettömältä. Esityksessä todetaan, että lautakunnassa olisi ”riittävä asiantuntemus” arkistoinnista ja tutkimustoiminnasta. Museovirasto katsoo, että lausuntomenettely ja lautakunnan esitetty kokoonpano eivät vastaa riittävää asiantuntemusta arkistoalan ja asiakirjahallinnan osalta.

Pelkästään aineistojen arvonmääritys ja siten tulevaisuuden tutkimuslähteiden määrittely on erittäin vaativa ja laaja-alainen tehtävä. Tämän lisäksi lautakunnan tehtävänä olisi muun muassa valvoa tiedonhallinnan kuvausten laadintaa, tietoaineistojen rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyjä. Museovirasto ei usko, että lautakunta selviäisi esitetyillä resursseilla tästä laajasta tehtäväkentästä eikä hahmota uuden mallin etuja verrattuna nykyiseen organisaatiopohjaan. Museovirasto katsoo, että nykyisiä organisaatorakenteita hyödyntämällä ja vahvistamalla monialaisuutta päästään tasapainoisempaan lopputulokseen.

Lautakunta ei laatisi määräyksiä vaan jatkossa turvauduttaisiin pääosin informaatio-ohjaukseen. Museovirasto epäilee, ettei informaatio-ohjaus ole riittävää alalla, johon liittyvät toiminnot ovat tyypillisesti hyvin kalliita. Tiedonhallinnan yhteentoimivuus ja yhtenäistäminen voivat jäädä tavoitteiden tasolle, mikäli tiedonhallintayksiköt toimivat lähinnä suositusten ja omien käytänteidensä mukaisesti ilman selkeitä alan standardeja ja ohjausta.

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

Museovirasto pitää hyvänä periaatteena, että aiempia kuvailuja yhdistetään, tiedon yhteiskäyttöisyyttä lisätään ja päällekkäisen tiedon tallentamista vältetään. Esityksessä todetaan, että kuvaamisessa voisi hyödyntää JHS-suosituksia. Tiedonhallintamallien yhteentoimivuuden kannalta on tärkeää, että menettelyt ja muodot ovat yhdenmukaisia eri tiedonhallintayksiköissä. Epäselväksi kuitenkin jää, mitkä nykyisin voimassa olevista alan suosituksista, määräyksistä ja ohjeista jäävät edelleen voimaan. Siirtymäsäännöksiä tulee tarkentaa näiltä osin.

Esityksessä mainitaan, että tiedonhallintayksikön tulee laatia tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti esimerkiksi tietojärjestelmiään tai palvelujaan. Olennaisten muutosten määrittely vaikuttaa jäävän tiedonhallintayksikön vastuulle, joten käytännön soveltaminen lienee kirjavaa. Epäselväksi jää myös se, koskeeko Kansallisarkiston lausuntomenettely ainoastaan tiedonhallinnan muutossuunnitelmia, joita laaditaan vain tietyissä tilanteissa. Samoin tiedonhallintamallin ja muutossuunnitelman välinen suhde jättää avoimia kysymyksiä siitä, voisiko nämä kuvaukset yhdistämällä päästä loogisempaan ja taloudellisempaan lopputulokseen.

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

Esityksessä todetaan, että tietoaineistot tulisi suojata teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta. Viranomaisilla on edelleen mittava määrä analogisessa muodossa olevia aineistoja ja niiden asianmukaiset olosuhteet ovat jatkossakin keskeisiä aineistojen säilymisen kannalta, esimerkiksi Museovirastossa on analogisessa muodossa olevia tietoaineistoja yhteensä yli 16 hkm, joista arviolta noin 4 % on sähköisessä muodossa. Analogisia aineistoja tulee olemaan sähköisten aineistojen rinnalla pitkään, vaikka asiakirjojen massadigitointi aloitetaan. Myös analogisten tietoaineistojen turvallisuus ja niiden asianmukainen säilyttäminen tulee huomioida riittävällä tarkkuudella lakiesityksessä, mikäli nykyiset määräykset poistuvat.

Esityksessä todetaan, että tietojärjestelmät on suunniteltava niin, että ”tietoaineistosta voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan”. Vaatimus ei vaikuta realistiselta esitettyjen siirtymäaikaisten puitteissa nykyisin käytössä olevilla järjestelmillä. Epäselväksi jää myös, koskevatko vaatimukset jo olemassa olevia aineistoja. Ilmeisesti nykyisin käytössä olevat standardit poistuisivat lakimuutoksen myötä ja esimerkiksi sertifioitujen asianhallintajärjestelmien tulevaisuus jäisi avoimeksi.

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

Museovirasto kannattaa asiakirjojen suojaustasojen poistumista. Uudistus selkeyttää nykytilannetta, jossa on käytössä sekä suojaustasot että turvallisuusluokittelu.

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

Esityksessä mainitaan, että asian perusmetatiedot vastaisivat pääosiltaan sitä, mitä asioista on tähänkin asti kirjattu. Ehdotus vaikuttaa supistavan pakollisia metatietoja nykyisestä, mutta ilmeisesti tähän on tulossa tarkentavaa sääntelyä. Tehtäväluokituksista todetaan, ettei nykyisessä toimintaympäristössä voida vakioida toimintaprosessien tunnisteita, vaikka eri tiedonhallintayksiköissä on tehty määrämuotoista työtä tehtäväluokittelujen kehittämiseksi. Tavoite tehtäväluokkien yhtenäisyydestä on ollut olemassa jo kauan. Luokkien yhtenäisyys tukisi myös tämän lain tavoitteita, joten lakiteksti vaikuttaa ristiriitaiselta. Museovirasto katsoo, että esimerkiksi yleishallinnon, henkilöstöhallinnon, taloushallinnon vakiintuneita tunnisteita tulisi yhteentoimivuuden vuoksi hyödyntää, vaikka niitä ei laissa veloitettaisi.

Esityksessä todetaan, että rekisteröinnissä ensisijaisena asiatunnuksena käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön tunnusta, jos asiakirja liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Esityksestä ei käy ilmi perusteluja sille, miksi nykyinen rekisteröintikäytäntö tulisi näiltä osin muuttaa. Toisen tiedonhallintayksikön asiatunnuksen käyttäminen ensisijaisena tunnisteena aiheuttaisi toiminnallisia haasteita myös tietojärjestelmille – varsinkin, jos tunnusten vakiomuotoisuutta ei jatkossa edes tavoiteltaisi. Mikäli tässä viitataan pelkästään metatietoihin, ei asiatunnukseen, tulee esitystä selkeyttää näiltä osin. Esitystä tulee tarkentaa myös asiakirjan ja tietoaaineistojen yksilöivän tunnusteen osalta.

Esityksen mukaan tiedonhallintayksiköillä on velvollisuus huolehtia siitä, että tietojärjestelmistä voidaan tuottaa tiedot ja hakemisto niiden julkisista merkinnöistä tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi. Teksti on vaikeatulkintainen ja Museovirasto toivoo selvennystä siihen, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan.

Käytännön tasolla rekisteröintivelvoitteen laajentaminen palvelujen tuottamiseen on ongelmallinen. Jatkossa myös palveluihin liittyvien asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen tulisi olla löydettävissä asiakkaan yksilöintitunnuksen alta ja palvelujen osalta tuotettaisiin samanlaiset metatiedot kuin asiankäsittelyprosesseissakin. Viranomaisen nykyinen rekisteröintivelvollisuus laajenisi huomattavasti eikä sitä voitaisi toteuttaa nykyisillä henkilöstöresursseilla ja järjestelmillä. Esityksen mukaan asiarekisterin tulisi jatkossa olla yksi looginen rekisteri, joka koostuisi asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat. Tämä aiheuttaa ylitsepääsemättömiä ongelmia erilaisten järjestelmien yhteentoimivuuden sovittamisessa esitetyillä siirtymäajoilla.

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

Tavoitteena on, että viranomaiset käsittelevät tietoaineistojaan vain sähköisessä muodossa riippumatta siitä, missä muodossa viranomainen on saanut sille toimitetut asiakirjat. Analogisessa muodossa saapuneet asiakirjat tulee muuntaa sähköiseen muotoon luotettavalla ja asiakirjan todistusvoiman säilyttävällä tavalla. Museovirasto toteaa, että esitetty toimintatapa vaatii runsaasti paitsi henkilöstöresursseja niin myös investointeja laitteistoihin. Museovirasto pyytää täsmennystä siihen, onko viranomaisella takautuva velvollisuus saattaa kaikki tietoaineistot sähköiseen muotoon lakiesityksen vaatimusten mukaisesti.

Työmäärä lisääntyisi massiivisesti asiakirjojen digitoinnin osalta ja nykyiset laitteistot eivät todennäköisesti vastaisi lain vaatimuksia. Vaikka suurin osa prosesseista olisi jo sähköisiä, on edelleen runsaasti prosesseja, joissa liikkuu pääasiassa paperimuotoisia aineistoja. Uusien vaatimusten koskiessa myös määräajan säilytettäviä aineistoja ja palveluprosesseista syntyviä aineistoja, tulisi työmäärä lisääntymään niiltäkin osin merkittävästi.

Esityksessä todetaan, että viranomaisen pitää järjestää asiakirjat/asiakirjalliset tiedot siten, että ne voidaan antaa pääsääntöisesti koneluettavassa muodossa. Esityksessä mainitaan erikseen, että yleisesti käytetty PDF-tiedostomuoto ei olisi tässä tarkoituksessa koneluettava muoto, mutta siinä ei muuten oteta kantaa hyväksytyihin formaatteihin, vaan tämä jäisi arkistoivan tiedonhallintayksikön päätettäväksi. Museovirasto huomauttaa, että määrämuotoiset, standardoidut formaatit ovat keskeisiä aineistojen hallinnan ja pitkäaikaissäilytyksen kannalta. Valtaosa Museoviraston sähköisessä muodossa olevista aineistoista noudattaa nykyisin hyväksytyjä muotoja, esimerkiksi asiakirja-aineistot ovat pääosin PDF/A-muodossa.

Esityksessä todetaan, että tiedon antamisesta yleisölle tietopalveluina tietoverkoissa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin säädetään erikseen. Pykälän perusteella viranomainen ei voisi avata tietoverkkoon yleisiä tietopalveluja viranomaisen tietovarannoissa oleviin henkilötietoja sisältäviin tietoaineistoihin, vaan tästä tulisi säätää erikseen. Kulttuuriperintöaineistoihin liittyvät tietopalvelut ovat merkittävä osa Museoviraston toimintaa ja aineistojen joukossa on myös henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja kuten esimerkiksi valokuvia. Epäselväksi jää, missä tästä asiasta säädettäisiin erikseen, ja tulisiko aineistojen avaamiseen poikkeuksia muun muassa kulttuuriperintöaineistojen osalta.

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

Esityksessä todetaan, että säilytyksellä tarkoitetaan organisaation omaa viranomaiskäyttötarkoitusta varten tapahtuvaa tietoaineiston säilyttämistä erotuksena arkistoinnista. Epäselväksi jää, että mikäli aineistoa käytetään sekä viranomaiskäyttötarkoituksissa että tutkimuskäytössä, onko kyseessä säilyttäminen vai arkistointi. Arvioimatta jää myös vaikuttaako aineistojen tutkimuskäyttöön, että tietoaineistoa ei koskaan arkistoida, vaan sitä säilytetään pysyvästi alkuperäiseen

käyttötarkoitukseen – erityisesti niissä tapauksissa, joissa aineisto sisältää henkilötietoja. Säilytyksen määrittelyä ja siihen sidoksissa olevia aineistojen käyttötarkoituksia tulee täsmentää ja laajentaa.

Museoviraston näkökulmasta anglosaksisen mallin suuntainen jaottelu aktiivi- ja passiivivaiheen asiakirjoihin ja säilyttäminen-arkistointi -jaottelu vaikuttaa ongelmalliselta. Asiakirjojen elinkaaret eivät ole toisistaan erillisiä, eikä niiden välillä ole tarkkaa rajaa. Vanhatkin asiakirjat ovat oleellisia viranomaistoiminnassa ja uudet asiakirjat tutkimuksen lähteenä. Museovirastolla on erillislupa säilyttää aineistojaan pysyvästi omassa arkistossaan sen vuoksi, että niitä käytetään tutkimustoiminnan lisäksi säännönmukaisesti myös organisaation omassa viranomaistoiminnassa.

Esityksessä määritellään kriteerit, joilla säilytysajat määräytyvät julkisessa hallinnossa. Mikäli tiedonhallintayksiköiden tulee jatkossa määrittellä säilytysajat ilman nykyistä ohjaavuutta ja yhteistyötä Kansallisarkiston kanssa, soveltaminen tulee olemaan hyvin sekavaa. Asiakirjojen arvonmääritys on vaativa ja työläs prosessi, vaikka sen tueksi on tällä hetkellä erilaisia yleispäätöksiä ja määräyksiä. Epäselväksi jää, millä aikataululla alalle saadaan korvaavaa sääntelyä käytännön työn toteuttamiseksi, mutta tästä huolimatta tiedonhallintayksiköiden tulisi toimittaa lain vaatimusten mukaiset kuvailut siirtymäaikojen puitteissa. Tiedonhallintayksiköissä tarvitaan jatkossakin yhdenmukaista, asiantuntevaa ohjausta ja neuvontaa. Esitetyt kriteerit eivät vaikuta sellaisilta, joiden perusteella tiedonhallintayksiköissä voidaan tehdä käytännön työtä. Puutteellisten kriteerien lisäksi esityksen teksti on paikoin erittäin vaikeaa tulkita.

Arkistointipäätökset tekisi jatkossa tiedonhallintalautakunta. Kansallisarkisto voisi vaikuttaa asiaan jatkossa lausunntomenettelyllä, joka vaikuttaa epäselvältä ja tehottomalta. Ilmeisesti lausunto pyydetäisiin vain tietyissä tilanteissa ja lautakunnan päätös ohittaisi joka tapauksessa asiantuntijalausunnon. Kansallisarkiston vaikutusmahdollisuus kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvista asiakirjoista ja tulevaisuuden tutkimuslähteistä vaikuttaa näennäiseltä, vaikka kyseessä on nimenomaan alan asiantuntijaorganisaatio. Viranomaisen näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaksi jää myös, missä käytännön tilanteissa viranomaisen pitäisi kääntyä Kansallisarkiston puoleen ja milloin lautakunnan puoleen. Kansallisarkiston pitäisi antaa lausuntonsa muutossuunnitelmasta tietyssä määräajassa. Vastaavaa määräaikaa ei kuitenkaan ole säädetty lautakunnan työskentelylle, mikä on selkeä epäkohta.

Esityksen mukaan tiedonhallintalautakunta organisointimallina takaisi sen, että arkistointitarve arvioitaisiin asianmukaisesti ja monialaisesti yhteistyössä eri alojen toimijoiden kanssa. Esityksessä todetaan, että asiantuntijoita olisi edustettuna myös tiedeyhteisöstä ja arkistoalalta. Uusi organisointitapa on merkittävä heikennys, muutaman henkilön sivutoiminen edustus ei ole riittävä arvioimaan aineistojen kulttuuriperintöarvoa ja tulevaisuuden tutkimuksen lähteitä. Vaarana on muun muassa arkistointipäätösten hajanaisuuden ja epätasaisuuden lisääntyminen.

Lakiesityksen kriteerit arkistoitaville aineistoille ovat monin osin ongelmallisia ja käsitys kulttuuriperinnön kannalta keskeisistä aineistoista on yksipuolinen. Esityksessä korostetaan

esimerkiksi tilastoaineistojen merkitystä yhteiskunnan olosuhteita kuvaavien tietojen osalta. Museovirasto toteaa, että esimerkiksi humanistisen tutkimuksen lähteinä tilastot ja pseudonymisoitu tieto eivät ole riittäviä. Kulttuuriperintöorganisaatioissa on runsaasti myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia aineistoja ja monimuotoisuus tulee turvata jatkossakin, vaikka yksityisyyden suojaan liittyvät asiat tulee huomioida.

Tasapainon löytäminen tutkimuksen edellytysten turvaamisessa ja yksityisyyden suojan välillä on tärkeä ja vaativa tehtävä. Elinkaaripäätökset ovat erittäin merkittäviä tutkimusaineistojen muodostumisessa ja Kansallisarkiston asiantuntijuutta arkistoaineistojen kulttuurihistoriallisen arvon määrittelyssä on selkeästi aliarvioitu lakiesityksessä. Museovirasto toteaa, että päätösten monialaisuutta voidaan lisätä muutoin kuin perustamalla uusi viranomaisen: esitetty malli ei selkeytä eikä parannata nykytilannetta vaan vaikutus on päinvastainen ja vaarantaa tieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksia tulevaisuudessa.

Esityksen mukaan arkistoiva tiedonhallintayksikkö määrittelee itsenäisesti tietorakenteet ja tiedostomuodot. Mikäli tiedonhallintayksiköt voivat jatkossa vapaasti määritellä formaatit nykyisten standardoitujen muotojen sijaan, aiheuttaa tämä ongelmia aineistojen siirrossa sekä pitkäaikaissäilytyksessä. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miksi hyväksytyistä ja yhdenmukaista tiedostomuodoista tulisi luopua ja miten luopuminen edesauttaisi lain tavoitteiden saavuttamisessa. Aineistojen pitkäaikaissäilytys ja arkistointi eivät ole irrallisia, tiedon elinkaaren loppupään toimintoja vaan elinkaari tulee hallita suunnitelmallisesti ja systemaattisesti alusta saakka, jo ennen tietojen muodostumista.

Museovirasto pitää hyvänä, että esityksessä korostetaan entisestään korkeakoulujen roolia tutkimusaineistojen arkistoinnissa. On tärkeää, että tutkimusaineistoja arkistoidaan korkeakouluissa tutkimuksen todistusvoimaisuuden vuoksi ja uuden tutkimuksen toteuttamista varten. Tieteellisen tutkimusaineistojen hallinnoinnissa on aiemmin ollut epäselvyyksiä, eikä arkistoinnille ole aina löytynyt vastuutahoa. Lakiesityksessä vastuutahot ovat nyt selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltä, mikä on merkittävä parannus nykytilanteeseen.

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

Yleisesti ottaen esitetyt siirtymäajat ovat epärealistisia isojen käytännön muutosten näkökulmasta. Esimerkiksi tiedonhallintamallin laatimiselle varattu aika on liian lyhyt. Siirtymäajoissa ei ole huomioitu sitä, että harvassa organisaatiossa on riittävät resurssit tälle vaativalle työlle. Työtä tehdään yleensä muiden töiden ohessa. Pelkästään tiedonohjaussuunnitelman laatiminen vaatii yleensä useamman vuoden työn muiden tehtävien ohella, ja laatiminen edellyttää laajaa asiantuntemusta. Lakiesityksessä on paljon siirtymä- ja määräaikoja, mutta uuden lautakunnan työskentelylle ei ole asetettu vastaavia määräaikoja, mikä aiheuttaa ongelmia viranomaisten työskentelyssä. Määräaikojen puuttuessa esimerkiksi elinkaaripäätökset ja alan suositukset luultavasti viivästyvät.

14. Muut huomiot

Vaikka tiedonhallintalaki on ollut odotettu uudistus, niin tässä muodossaan, selkeästi keskeneräisenä ja epätasapainoisena, Museovirasto vastustaa esitystä. Lain tavoitteita on käytännössä mahdotonta saavuttaa. Tiedonhallintalautakunta ei tulisi selviämään alaan liittyvistä erityiskysymyksistä ja alan ohjauksesta. Tiedonhallinnan säilytys-, ohjaus-, ja koulutusvastuut olisivat jatkossa aiempaa hajaantuneemmat. Tulevaisuudessa olisi vaikeampi hahmottaa, mikä kuuluu kenenkin vastuulle. Museovirasto pyytää myös täsmennystä siihen, miltä osin laki koskettaa analogisia aineistoja ja miltä osin sähköisiä aineistoja. Joitakin määräyksiä on hyvin hankalaa soveltaa erikoisaineistoihin kuten paikkatietoihin.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Yleisesti ottaen voi todeta, että lakiesityksen lähtötilanne ja vaikutusten arviointi ei vastaa todellista tilannetta, mikä on erittäin huolestuttavaa näin suuren lainsäädäntöuudistuksen osalta. Lakiesitys tuo alalle merkittäviä muutoksia, joilla on mittavia vaikutuksia viranomaisten asiakirjahallintaan ja tiedonhallintaan.

Tiedonhallinnan suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyviä tehtäviä on tälläkin hetkellä suuri määrä. Kannatettavaa on, että kuvaamisia voitaisiin ainakin osittain yhdistää niin, ettei samaa asiaa kuvata useampaan kertaan hieman eri näkökulmasta. Tästä huolimatta lakiesityksen mukaiset uudet kuvaukset ja mallit vaativat kertapanoksen lisäksi asiakirjahallinnan pysyvien resurssien lisäämistä.

Tietoturvallisuus:

Tietojärjestelmiin ehdotetut velvoitteet aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia ja jotkut esitetyistä vaatimuksista vaikuttavat epärealistisilta. Herää kysymys, kuinka toteuttamiskelpoisia osin teoreettiselta vaikuttavat vaatimukset ovat käytännössä esimerkiksi olemassa oleville järjestelmille ja aineistoille.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Vaatus rekisteröintivelvoitteen laajentamisesta lisäisi merkittävästi työmäärää tiedonhallintayksiköissä asioiden ja palveluiden massiivisen ja osin tarpeettoman rekisteröintivelvoitteen vuoksi. Rekisteröitävien asioiden lisääntyminen vaatisi henkilöstöresursseja sekä uusia järjestelmiä. Vaatimukset eivät sovellu kaiken tyyppisiin organisaatioihin, esimerkiksi kulttuuriperintöorganisaatioiden tietopalvelutoiminnassa on vaikeaa nähdä velvoitteiden olevan suhteessa siitä saatavaan hyötyyn. Esitetyt toimenpiteet vaatisivat lisää henkilöstöresursseja ja järjestelmä uudistuksia. Vaatimukset siirtymäaikaoneen eivät ole toteuttamiskelpoisia käytännön tasolla.

Museovirasto ei kannata nykyisten asianhallinnan velvoitteiden systemaattista laajentamista palvelutoimintoihin kaikilla aloilla. Esimerkiksi kulttuuriperintöalaan liittyvissä palvelutoiminnoissa (muun muassa arkisto- ja tietopalvelut, esinekokoelmapalvelut) vaatimukset ovat suhteettomia ja

epärealistisia niistä saataviin hyötyihin nähden. Asiakaspalvelua on erittäin paljon, mutta rekisteröityjen tekemät tietopyynnöt asiansa käsittelystä ovat erittäin harvinaisia tietopyyntöjen keskittyessä lähinnä kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyviin aineistoihin. Velvoitteisiin ja niiden yksityiskohtiin liittyy merkittäviä haasteita, jotka ovat osin ylitsepääsemättömiä. Erityisesti matalariskisillä aloilla lakiehdotuksen tarkoitukset eivät ole tasapainossa velvoitteiden toteuttamiseen vaativaan resursointiin nähden.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Lakiesityksessä todetaan, että viranomaisten vastaanottamat paperilomakkeet ja muu analoginen aineisto muunnetaan sähköiseen tai digitaaliseen muotoon jo tällä hetkellä, joten ehdotettu sääntely ei toisi merkittäviä lisäkustannuksia. Esitys ei vastaa näiltä osin todellisuutta. Yhä suurempi osa prosesseista on sähköisiä, mutta viranomaisissa on edelleen paljon prosesseja, joiden asiakirjat ovat edelleen paperimuodossa. Tämä koskee erityisesti määräajan säilytettäviä aineistoja.

Vaatimuksissa mainitaan varmenteet, joilla digitoitavan aineiston alkuperäisyys ja eheys tulee todentaa. Vaikka sähköiset prosessit organisaatiossa olisivat pitkällä, aiheuttaa vaatimus merkittäviä muutoksia esimerkiksi digitointilaitteistoille ja tietojärjestelmille. Vain pieni osa aineistoista on asianhallintajärjestelmissä ja digitointi varmenteineen vaatii merkittäviä panostuksia. Henkilöstöresurssien lisäksi vaatimukset aiheuttaisi mittavia laite- ja järjestelmäkustannuksia viranomaisissa, koska monet nykyiset laitteistot ja prosessit eivät vasta uusia vaatimuksia.

Museovirasto huomauttaa, että lain vaatimukset ja niiden toteuttamiskelpoisuus tulee arvioida toteutettaessa yhteisiä järjestelmiä valtionhallinnolle, esimerkiksi VAHVAssa tulisi olla kaikki laissa vaaditut ominaisuudet, muun muassa rajapinnat monipuolista tiedonsiirtoa varten.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Esityksessä todetaan, että aktiiviarkistointiin tarkoitettujen tietojärjestelmät sisältävät yleensä käyttöoikeuksien hallintaan ja käytön valvontaa liittyvät toiminnallisuudet, mutta passiiviseen arkistointiin tarkoitetuista järjestelmistä lakiehdotuksen edellyttämät toiminnallisuudet puuttuvat usein. Lakiesitys on monin osin ristiriidassa lähtötilanteen kanssa. Arkistoaineistoja on runsaasti myös muissa kuin esimerkiksi SÄHKE2-vaatimusten mukaisissa asianhallintajärjestelmissä, monista järjestelmistä puuttuvat lakiesityksessä vaaditut kontrollit. Esimerkiksi lokitusten kehittäminen ja pseudonimisointi tietojen luovutuksen yhteydessä edellyttävät nykyisten tietojärjestelmien kehittämistä merkittävästi.

Asiakirjahallinnan erityisalaan liittyviä vaatimuksia ja niiden edellyttämiä toimenpiteitä on aliarvioitu, esimerkiksi tiedonohjaussuunnitelman laatiminen on normaalisti vienyt useamman vuoden riippuen käytettävissä olevista resursseista. Jatkossa asianmukaisen toiminnan edellytykset heikentyvät merkittävästi nykyisen alan ohjauksen poistuessa ja vaatimusten lisääntyessä.

Lakiesityksessä ei huomioida tilannetta, jossa aineisto on sen säilyvyyden kannalta järkevää siirtää sähköiseen pitkäaikaissäilytykseen samalla, kun aineiston aktiivinen käyttö edelleen jatkuu. Näiden aineistojen kannalta on olennaista, että ne ovat helposti saavutettavissa niin viranomais- kuin tutkimuskäytössäkin. On tärkeää, että kulttuuriperintöön liittyviin asioihin ja asiakirjoihin voidaan helposti viitata ja palata, kun asiat tulevat uudelleen vireille, esimerkiksi rakennuskohteisiin liittyvien suojeleasioiden aikajänne voi olla kymmeniä tai jopa satoja vuosia.

On hyvä, että tutkimusaineistojen hallintaa selkeytettäisiin nykyisestä tilanteesta. Korkeakoulujen mahdollisuudet selviytyä heille annetusta tutkimusaineistojen arkistointivelvollisuudesta tulee turvata tarvittavilla lisäresursseilla ja myös erityisaineistojen hallinnan ja arkistoinnin kehittämiseen tulee panostaa (esimerkiksi mittausdata, kartta-aineistot, mallinnukset).

Muuta huomioitavaa:

Nykytilan arviointi on tehty sähköisen maailman näkökulmasta ja tietynlaisesta ideaalitalanteesta, josta moni organisaatio on käytännössä kaukana. Vaikutusten arviointi vaatii käytännönläheisempää arviointia, jotta lain tavoitteisiin olisi mahdollista päästä pidemmällä aikavälillä. Ehdotusten toteuttamiskelpoisuus sekä esitetty aikataulu nykyisillä resursseilla on ylitsepääsemätön. Lakiesitys jää monin osin teoreettiselle tasolle eikä vastaa käytännön ongelmiin, vaan monin osin hankaloittaa toimintaa nykyisestä.

Kostet Juhani
Museovirasto

Kuitunen Jutta
Museovirasto - Lausunto on käsitelty Museoviraston erityisistunnossa
27.9.2018.