KANSALLISARKISTO

28.1.2019 KA/2075/00.00.00/2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite HE 284/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kansallisarkisto katsoo, ettei tiedonhallintalakia tule säätää hallituksen esityksen mukaisena. Esitetty laki ei selkiytä tiedonhallinnan kokonaisuutta verrattuna nykyiseen tilanteeseen eikä edistä tiedonhallinnan eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Lain toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia julkishallinnon organisaatioille ei ole luotettavasti arvioitu. Nykyinen tietohallintolaki (634/2011), julkisuuslaki (621/1999), hyvää tiedonhallintatapaa koskeva asetus (1030/1999) ja arkistolaki (831/1994) turvaavat ja kattavat riittävällä tavalla lakiesityksen tavoitteet ennen tiedonhallinnan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Tässä muodossa tiedonhallintain hyväksyminen ei ole kiireellinen asia, vaan asia tulisi käsitellä kokonaisvaltaisesti, kuten alun perin oli tarkoitus.

Tiedonhallinnan käytäntöjä ei tule sekoittaa tilanteessa, jossa maakuntauudistus ja julkishallinnon muut rakenteelliset muutokset edellyttävät selkeitä ohjeita ja yksiselitteisiä käytäntöjä tiedonhallinnan kuvaamisessa sekä tietojärjestelmien sisältöjen yhdistämisessä.

Lakiesityksessä todetaan, että terminologian epäyhtenäisyys voi johtaa semanttiseen yhteentoimimattomuuteen. Tiedonhallintalakiesityksen määritelmät eivät tätä ongelmaa ratkaise, kun se toisi tiedonhallintaan vain uusia, erityislaeissa tai muutoin alan terminologiassa tuntemattomia käsitteitä. Esitetty laki ei pysty varmistamaan tietovarantojen eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tietojen koko elinkaaren (ml. arkistointi) ajan, kun siinä ei kohdenneta vaatimuksia metatietoihin, kun tiedonhallintamalli on kokoelma erilaisia kuvauksia ja kun voimaan jäävä arkistolaki operoi erilaisilla käsitteillä ja vaatimuksilla. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että arkistolaki koskee tiedon koko elinkaarta.

Tiedonhallinnan keskeiseksi uudeksi keinoksi on esitetty uuden viranomaisen, tiedonhallintalautakunnan, perustaminen valtiovarainministeriön alaisuuteen. Kansallisarkisto ei pidä ehdotusta toiminnallisesti tarkoituksenmukaisena. Valtiovarainministeriöllä on jo nyt ohjauksen keinona tietohallintolaki, jonka 5 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii julkisen hallinnon tietohallinnan neuvottelukunta. Ministeriöllä on myös yleisvastuu tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä ja julkisen tietohallinnon standardeista päättämisestä. Ministeriöllä on myös yleisvastuu hallinnon ja julkisen tiedon hallintaa koskevista ohjeista, määräyksistä ja kehittämisestä. Tehtävien delegoiminen eräiltä osin nykyisen neuvottelukunnan korvaavalle uudelle viranomaisena toimivalle lautakunnalle ei vaikuta toiminnallisesti tehokkaalta eikä perustellulta ratkaisulta.

Kansallisarkisto ei pidä mahdollisena, että tiedonhallintalautakunta tai valtiovarainministeriö kykenisivät vastaamaan viranomaisten asiakirjahallinnan spesifeihin kysymyksiin. Kaikkien viranomaisten tietojärjestelmiä ja niiden tuottamien tietojen hallintaa, säilyttämistä ja arkistointia koskevat tiedot ovat Kansallisarkistolla asiakirjojen elinkaarihallinnan ansiosta. Muilla viranomaisilla vastaavaa koottua tietoa tai kokemusta konkreettisesta ohjauksesta ja tukitoiminnasta ei ole.

Kansallisarkisto Rauhankatu 17 PL 258, 00171 Helsinki Puh. Tel. 029 533 7000 kirjaamo@arkisto.fi
Riksarkivet Fredsgatan 17 PB 258, 00171 Helsingfors Fax (09) 176 302 http://www.arkisto.fi

Kansallisarkisto korostaa, ettei arkistointi tarkoita vain asiakirjojen elinkaaren loppupäätä koskevaa arkistointia (pysyvää säilytystä). Asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskevat päätökset tehdään heti elinkaaren alkuvaiheessa osana arkistonmuodostussuunnitelmaa. Se mahdollistaa myös tarpeellisten metatietojen määrittelyn ja asiakirjojen käytön sekä operatiivisessa vaiheessa että arkistoinnissa. Sähköisessä toimintaympäristössä ne eivät ole erillisiä asioita, vaan asiakirjat ovat järjestelmissä sekä viranomaisten itsensä käytettävissä että tarvittaessa arkistoviranomaisten kuratoitavissa siten, että niiden arkistointi ja sen jälkeinen tietopalvelu voidaan toteuttaa tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kansallisarkisto korostaa, ettei sen lakisääteisenä tehtävänä ole ainoastaan aineistojen säilyttäminen, vaan myös tiedon käytettävyyden varmistaminen ja edistäminen koko tiedon elinkaaren ajan. Se toteutuu parhaiten ohjaamalla ja koordinoimalla tiedonhallintaa, joka tukee yhdenmukaisia toimintatapoja ja varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja käytön. EU:n linjausten mukaan kansallisen arkistoviranomaisen tulisi olla mukana suunnittelemassa järjestelmiä, jotta huomioidaan riittävän varhaisessa vaiheessa tietojen arkistokäyttö ja yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus muiden tietosuojan edellyttämien seikkojen lisäksi. Eduskunnan sivistysvaliokunta tukee lausunnossaan (13/2018 vp) tiedon säilyttämistä ja käyttöä koskevien linjausten toteuttamista Kansallisarkiston esittämällä tavalla.

Lakiesityksen perusteluissa käsitellään monin paikoin arkistolakia ja pysyvää säilyttämistä/arkistointia ja tuodaan esille arkistoinnissa ongelmiksi nähtyjä seikkoja, vaikka esitys ei koske arkistointia. Esityksessä todetaan useissa kohdissa arkistoinnin ja arkistolain olevan ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa ja todetaan, että sitä voidaan soveltaa vain siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa tai käsittelytoimet eivät kuulu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Asioita ei kuitenkaan ole perusteltu eikä esitetty tiedonhallintalaki tarjoa niihin ratkaisuja. Kansallisarkisto katsoo, että monet esitetyt väittämät ovat perusteettomia eikä hyväksy niiden esittämistä tässä muodossa hallituksen esityksessä, jolla on oikeuslähteen asema. Silloin ne voidaan tulkita sellaisiksi yleisesti hyväksytyiksi tosiasioiksi, jota käytettäisiin perusteluna ryhdyttäessä valmistelemaan arkistolain uudistamista. Niiden arviointi tulee aikanaan tehdä kansalliseen ja kansainväliseen asiantuntemukseen perustuen erikseen.

Lakiesityksen 19 §:n vaatimus ainoastaan viranomaiselle saapuneiden asiakirjojen sähköiseksi muuttamiseksi ja säilyttämiseksi sähköisessä muodossa siirtymäsäännöksiä koskevan 30 §:n mukaisesti 18 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, ei koske ennen lain voimaantulon jälkeistä siirtymäaikaa kertyneitä asiakirjoja. Tämä katkaisee asiakirjasarjat epätarkoituksenmukaisella tavalla, kun osa samoja tietoja sisältävistä viranomaisen asiakirjoista olisi käytettävissä paperisena ja osa sähköisenä. Asiakirjojen hallinta monimutkaistuisi ja viranomaisen on ylläpidettävä arkistotiloja ja –henkilökuntaa. Kansallisarkisto katsoo, että em. lainkohdan 3 momentin toteamus yksityisen toimijan käyttämisestä sähköiseen muotoon muuttamisesta tulee poistaa, koska se sulkee Kansallisarkiston pois digitoinnin toimijana. On myös otettava huomioon, että valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja Kansallisarkisto suunnittelevat valtioneuvoston periaatepäätöksen 21.6.2017 mukaista massadigitointia, jossa valtionhallinnon ja uusiin maakuntiin siirtyvät analogiset asiakirjat digitoitaisiin vuoteen 2030 mennessä. Suurin osa analogista asiakirjoista hävitettäisiin digitoinnin jälkeen Kansallisarkiston päätöksellä. Päätöksentekovaltuus perustuu lakiin arkistolain muuttamisesta (1146/2016).

Pääjohtaja Jussi Nuorteva

Tutkimusjohtaja Päivi Happonen

Kansallisarkisto Rauhankatu 17 PL 258, 00171 Helsinki Puh. Tel. 029 533 7000 kirjaamo@arkisto.fi
Riksarkivet Fredsgatan 17 PB 258, 00171 Helsingfors Fax (09) 176 302 http://www.arkisto.fi