

Asia: KA/9145/28.02.00/2024

Luonnos Kansallisarkiston arvonmäärittämispolitiikka ja arvonmäärittäksen toimintamalli -asiakirjaksi

1 Johdanto

Kirjoittakaa 1. lukua koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän.

Heinäkuussa 2026 voimaan tulleeseen arkistointilakiin perustuvan Kansallisarkiston arvonmäärittämispolitiikan ja arvonmäärittäksen toimintamallin luonnoksen mukaan viranomaisen tai muun julkishallinnon toimijan velvollisuutena on määritellä tietoaaineistojensa säilytysajat. Lisäksi toimijan tulee tehdä Kansallisarkistolle esitys niistä aineistoista, jotka arkistoidaan osana kansallista asiakirjallista kulttuuriperintöä eli säilytetään pysyvästi yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa.

Uudella politiikalla ja toimintamallilla on huomattava vaikutus Luonnonvarakeskuksen ja muiden tutkimuslaitosten toimintaan. Tutkimusta korostetaan siinä yhteiskunnallisesti merkittävänä tehtävänä, ja siinä kertyviä tutkimusaineistoja käytetään myös esimerkkeinä arvokkaista, arkistoitavista tietoaaineistoista.

Arvonmäärittäminen on luonnoksen mukaan osa tiedonhallinnan, tarkemmin ottaen tietoaaineistojen elinkaaren hallinnan lakisääteistä suunnittelua ja kuvaamista. Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tapahtuvan arvonmäärittäksen painottaminen on siinä oleellista, koska käsitys arkistoinnista jälkikäteenä, toimijan muiden tehtävien päätyttyä tapahtuvana erillisenä ja riippumattomana toimintana on yleinen.

Luonnos antaa tiedonhallintalaissa tarkoitetun tiedonhallintamallin kuvauksille keskeisen aseman tietoaaineistojen kontekstin sekä siihen perustuvan ymmärrettävyyden, käyttökelpoisuuden ja todistusvoimaisuuden varmistamisessa. Tietoaaineiston arvoon sen sisällön ohella vaikuttavan kontekstin tulisi säilyä organisaatorakenteiden, toimintaprosessien ja tietojärjestelmien muutoksista huolimatta. Siksi arvonmäärittäminen edellyttää myös viranomaisen tehtävien kuvaamista tiedonhallintamallissa. Monissa viranomaisissa tehtäväkontekstia ja tietojen elinkaarta on tähän asti hallittu tiedonohjaus-, tiedonhallinta- tai arkistonmuodostussuunnitelmien avulla. Luonnoksessa tulisi kuvata nykyistä selvemmin näiden suunnitteluvälineiden suhde tiedonhallintamalliin ja arkistoinnin suunnitteluun.

Tiedonhallintamallin tietoryhmien merkitys arvonmäärittämisessä jää osittain epäselväksi. Muutoin keskeisiä käsitteitä avataan ja konkretisoidaan luonnoksessa aikaisempiin lakeihin ja suosituksiin verrattuna kattavasti. Tämä on perusteltua, koska luonnoksessa sekä otetaan käyttöön uusia käsitteitä että muutetaan aikaisempien merkityksiä. Käsitteiden yhdenmukainen ymmärtäminen eri sidosryhmissä on keskeinen edellytys politiikan, toimintamallin ja laajemmin tietojen elinkaaren hallinnan onnistumiselle viranomaisissa.

Luonnoksessa käytetään pääkäsitteenä tietoaineistoa, johon sisältyvät asiakirjat ja muut vastaavat tiedot. Ratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koska se selventää arvonmäärittämisessä kohdistumista myös rakenteiseen dataan ja muihin tietojärjestelmiin tallennettuihin tietoihin. 1990-luvun julkisuuslaista periytyvä, digitaaliseen toimintaympäristöön huonosti sopiva ja helposti väärinkäsityksiä aiheuttava viranomaisen asiakirja säilyy kuitenkin luonnoksessa oikeudellisenä käsitteenä ja on määritelty erikseen sanastossa. Tutkimuslaitoksissa tietoaineistokeskeinen esitystapa voi helpottaa tutkimusaineistojen tunnistamista viranomaisen asiakirjoiksi.

Tietoaineiston käyttäminen pääkäsitteenä selkeyttää esimerkiksi tutkimus-, havainto-, rekisteri-, paikka- ja sensoridatan asemaa lakisääteisen arvonmäärittämisessä kohteena. Johdannossa korostetaan, että viranomaisen tehtävissä muodostuva asiakirjallinen tieto voi olla tiedostoja, rakenteista dataa, metatietoja, kuvia, audiovisuaalisia tallenteita tai tietokannasta eri hakuperustein muodostettavia esityksiä. Tällä on erityinen merkitys tutkimuslaitoksille, joiden toiminta dokumentoituu suurelta osin muulla tavoin kuin viranomaisen asiakirjoina asioiden tiedonhallinnassa.

Dataa, informaatiota ja tietoa koskevassa, jälkeenpäin lisätyltä vaikuttavassa alaluvussa käsitellään erikseen yleiskielessä toisiinsa sekoittuvia käsitteitä. Alaluvun lopussa korostetaan vielä kerran, että data on osa arvonmääritettäviä tietoaineistoja samoin kuin muukin julkishallinnon tuottama tieto.

Näistä perinpohjaisista selkeyttämisyrityksistä huolimatta jää jossain määrin avoimeksi, koskeeko arvonmäärittäminen myös sellaista raakadataa, joka ei ole valmistunut viranomaisen tehtävän hoitamisessa käyttötarkoitukseensa julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja joka ei ole siten viranomaisen asiakirja tai muuta vastaavaa tietoa. Luonnoksen lähestymistavan perusteella arkistoinnin suunnittelu kattaa kuitenkin kaikki viranomaisen tehtävissä muodostuvat tiedot, myös vielä kertyvän ja jatkuvasti muuttuvan tai päivittyvän datan. Tätä tulkintaa tukee myös arkistointilain 15 §, jonka mukaan Kansallisarkistolla on oikeus saada viranomaisen tai toimielimen sähköisestä, sisällöltään muuttuvasta tietoaineistosta kopio tutkimuskäyttöä varten kansalliseen arkistotietovarantoon.

Tietoaineistokeskeisyydellä on myös merkittävä kääntöpuoli. Siirtyminen asiakirjatyypitasolta tietoaineisto- ja tietoryhmätasolle edellyttää paljon työtä sekä rakenteellisia ja sisällöllisiä muutoksia viranomaisen tiedonhallintamalleihin ja niihin liittyviin arkistonmuodostus-, tiedonhallinta- ja tiedonohjaussuunnitelmiin. Nykyisistä asiakirjatyypikeskeisistä suunnittelu- ja kuvausrakenteista ei monissa viranomaisissa ole mahdollista luopua nopeasti ja kattavasti, koska asianhallintajärjestelmät ja niihin integroidut tiedonohjausjärjestelmät perustuvat pitkälti asiakirjatyyppeihin. Kansallisarkisto tavoitteli asiakirjatyypikohtaisista säilytysajoista luopumista aikaisemmassa seulontamallissaan jo

kymmenen vuotta sitten, mutta tavoite ei toteutunut laajasti. Myös sen melko äskettäin antamissa julkishallinnon yleis-, henkilöstö-, talous- ja tiedonhallinnon seurantapäätöksissä säilytysajat on määritelty asiakirjatyypeittäin.

Luonnoksessa ei kuvata tarkemmin muutosten toteuttamistapoja, aikatauluja tai siirtymäjärjestelyjä. Tämä on osittain ymmärrettävää politiikka- ja toimintamalliasiakirjan yleisen luonteen vuoksi. Toimeenpanon edellytysten hahmottaminen vaatisi käsillä olevan lausuntomenettelyn asemesta koko julkishallinnon kattavaa vaikutusten arviointia.

Luonnoksessa todetaan, että arkistointipäätökset toteutuvat käytännössä, kun toimijat rajaavat, metatiedottavat ja arkistoivat arkistointiesityksissä mainitut tietoaineistot tietojärjestelmissä. Tässä yhteydessä jää avoimeksi, mitä arkistoinnin metatiedoilla tarkoitetaan. Poikkeavatko ne tiedonhallintalain edellyttämistä ja tiedonhallintalautakunnan suosituksissa kuvatuista metatiedoista? Kansallisarkiston tulisi täsmentää tarvittavat metatiedot erillisellä ohjeistuksella tai skeemalla.

Luonnos on tietyistä avoimiksi jäävistä kysymyksistä huolimatta varsin perusteellinen, mutta osittain juuri tämän vuoksi samoja asioita toistetaan useissa kohdissa. Tietoaineistokeskeisyys, tiedonhallintamallin asema ja datan kuuluminen arvonnäärityksen piiriin voitaisiin esittää nykyistä tiiviimmin ja siten myös selkeämmin ja tuloksellisemmin eri kohderyhmille.

Johdannossa määritellään arvonnäärityspolitiikan ja arvonnäärityksen toimintamallin kohderyhmät. Viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia toimijoita käsitellään yhtenä laajana kokonaisuutena. Asiakirjan toimeenpanon ja tietoaineistojen elinkaaren hallinnan vaatimusten toteutumisen kannalta olisi kuitenkin tarpeen eritellä tarkemmin viranomaisissa arvonnääritykseen osallistuvat tahot. Kohderyhmäluettelossa ei mainita lainkaan kaikkein tärkeintä sidosryhmää, tiedonhallintayksiköiden johtoa, jolla on tiedonhallintalain 4 §:n mukainen vastuu tiedonhallinnan järjestämisestä, tehtävien määrittelystä sekä ohjeiden, koulutusten, työvälineiden ja valvonnan järjestämisestä (vrt. Tiedonhallintalautakunta 2020: Suositus johdon vastuiden toteuttamisesta tiedonhallinnassa, Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:18). Eri sidosryhmien ymmärrys ja tarpeet tulisi huomioida myös esitystavassa. Politiikan ja toimintamallin tulisi palvella Kansallisarkiston sisäisen valmistelun ja päätöksenteon ohella erityisesti niitä toimijoita, joille lankeaa suurin vastuu sen käytännön toimeenpanosta.

Sivun 2 ilmaisu ”Arkistointilaissa määrittelyt menetelmät ja kriteerit” tulee korjata muotoon ”Arkistointilaissa määritellyt menetelmät ja kriteerit”.

SANASTO

Sanastossa korostuu arkistoinnin merkitys prosessina, jolla arkistollisesti arvokkaan asiakirjallisen tiedon säilyvyys ja käytettävyys arkistointitarkoituksessa turvataan koko sen elinkaaren ajan. Toisena merkityksenä kuvataan arkistointi tiedon elinkaaren vaiheena, jossa tietojen säilytystarve alkuperäisessä käyttötarkoituksessa päättyy. Käsitteen merkitysten välinen suhde tulisi kuvata eksplisiittisesti jo johdannossa. Esimerkiksi tiedonhallintalain 21 §:ssä arkistointia käytetään jälkimmäisessä merkityksessä: ”säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä...” Määritelmiin ei enää sisälly arkistoinnin tiedonhallintalakia edeltänyttä merkitystä, asiakirjallisten tietojen liittämistä arkistoon ennalta laaditun suunnitelman mukaisesti niiden säilytysajasta riippumatta.

Arkistointi on ammattikäsitteenä ollut aina altis väärinkäsityksille, eivätkä sen merkitysten muutokset välttämättä vähennä niitä. Kahden uudemman merkityksen oppiminen ja johdonmukainen käyttö on vaativaa myös alan ammattilaisille ja erityisesti muille sidosryhmille. Sanastossa avataan lisäksi useita yleis- ja ammattikielessä aikaisemmin käytössä olleita arkistokäsitteen merkityksiä.

Tiedonohjaussuunnitelma määritellään sanastossa ja mainitaan myös esimerkkinä loogisen tason mallinnuksesta sekä vanhentuneiden päätösten sovellettavuuden yhteydessä. Sen suhde tiedonhallintamalliin ja arkistoinnin suunnittelun muihin kuvauksiin jää silti osin epäselväksi ja tulisi määritellä nykyistä selvemmin.

2 Arvonmäärityksen ja seulonnan tavoitteet ja toimenpiteet

Kirjoittakaa 2. lukua koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän.

Luonnoksessa lähdetään julkishallinnon taloudellisia reunaehtoja arvioimatta siitä oletuksesta, että viranomaisilla on olemassa riittävät resurssit siinä määriteltujen toimenpiteiden suorittamiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvonmäärityksen ajantasaistamisen tavoitteeseen kuuluvat voimassa olevien seulontapäätösten uudelleenarviointi uusien kriteerien mukaisesti sekä puuttuvien arkistointiesitysten ja -päätösten laatiminen. Työ perustuu tehtävä- ja informaatioanalyysiin, joissa hyödynnetään niin ikään ajantasaistettavaa tiedonhallintamallia.

Vastuu on osoitettu toimijoille, mutta työn laajuutta, priorisointia, aikataulua, mahdollisia siirtymäaikoja ja tarvittavia resursseja ei kuvata millään tavalla. Vaatimukset eivät kuormita ainoastaan niitä monissa organisaatioissa koordinoivaa asiakirjahallintoa ja arkistotoimea. Töiden ja muutosten toteuttaminen edellyttää lisäksi mahdollisten kokonaisarkkitehtien sekä tietojärjestelmä- ja tietosuoja-asiantuntijoiden mutta ennen kaikkea tehtävät, prosessit ja tietoaineistot parhaiten tuntevien substanssiasiantuntijoiden työaikaa. Koska vaatimusten toteuttamiseen ei todennäköisesti ole monilla viranomaisilla riittäviä resursseja, olisi luonnoksessa syytä esittää vaihtoehtoisia malleja

tehtävien organisoimiseksi, vaiheistamiseksi, ylimääräisen ja päällekkäisen työn välttämiseksi ja esimerkiksi synergioiden hyödyntämiseksi.

Tukea toiminnan tehokkaaseen järjestämiseen tarvitsevat erityisesti viranomaiset, joissa ei hyödynnetä toimintaa, tietojen elinkaaren hallintaa ja tietojärjestelmiä suunnittelevat asiantuntijat yhteen kokoavaa kokonaisarkkitehtuurimenetelmää tai joissa tietoa-aineistojen elinkaaren hallinnan ohjaus on ollut jo nykyisellään aliresursoitua. Poliitiikka- ja toimintamalliasiakirjan ei tarvitse määritellä kaikkia toimeenpanon yksityiskohtia, mutta sen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että toimijoilla on käytännön valmiudet siinä määriteltujen toimenpiteiden toteuttamiseksi. Ratkaisu olla pääsääntöisesti puuttumatta analogisten aineistojen aikaisempaan arvonnäilytykseen on perusteltu.

Erillisestä tiedonhallintamallin täydentämistä koskevasta ohjeesta huolimatta myös politiikka- ja toimintamalliasiakirjassa olisi syytä täsmentää, mitä tietoja tietoa-aineistosta, tietoryhmistä, tehtävästä, toimivaltaperusteesta, arvonnäilytyksen perusteluista ja arkistointipäätöksestä tiedonhallintamalliin tulee jatkossa kirjata. Lisäksi tiedonhallintamallin suhde tiedonohjaus-, tiedonhallinta- ja arkistonmuodostussuunnitelmiin tulisi kuvata nimenomaisesti.

Tavoitteeseen 7 sisältyvä vaatimus tiedonhallintamallien ajantasaisuudesta ja keskinäisestä yhteentoimivuudesta on periaatetasolla oikeansuuntainen, mutta toimeenpanon näkökulmasta erittäin vaativa. Sen toteuttaminen edellyttäisi yhteisiä käsitteitä, rakenteita ja ylläpitoperiaatteita. Käytännössä eri tiedonhallintayksiköt ovat rakentaneet tiedonhallintamallinsa ja järjestäneet niiden ylläpidon hyvin vaihtelevien niitä hallinnoivien ammattiryhmien käsitysten perusteella. Tiedonhallintalakiin muodostettiin aikanaan täysin uusi tiedonhallintamallin käsite yksinkertaistamaan ja yhdistämään vaikeiksi koettuja mutta tietojen hallinnan kannalta keskeisiä asioita, erityisesti kokonaisarkkitehtuurin hallintaan liittyviä kuvauksia.

3 Arvonnäilytyksen ja seulonnan toimintamalli

Kirjoittakaa 3. lukua koskevat huomiot ja kehittämissuhteet tähän.

Arkistointilakiin perustuvat toimijoiden roolit ja tehtävät on kuvattu pääosin selkeästi. Perusteltua on vastaavasti myös yleisten arkistointipäätösten ja monitoimijaprosessien sisällyttäminen toimintamalliin.

Luvun 3.2 suoraan arkistointilaista peräisin oleva ilmaisu ”riittävät kuvaukset ja tiedot” jättää viranomaiselle huomattavan tulkinnanvaran arkistointiesityksen sisällön määrittelyssä ja on ristiriidassa muualla kuvattujen sitä koskevien yksityiskohtien kanssa. Liitteenä oleva arkistointiesityslomake 2.0 konkretisoi käytännössä kuvauksia ja tietoja, mutta toimintamallissa tulisi määritellä vähimmäisvaatimukset pysyvämmiin ja työvälineriippumattomasti. Arkistointiesityslomakkeen toimivuutta ei ole mahdollista arvioida kattavasti kaikkien toimijoiden

puolesta. Vasta laajempi soveltaminen osoittaa, miten lomake, politiikka ja toimintamalli toimivat erilaisissa viranomaisissa.

Arkistointilaista tulevaa kohtuullisen ajan käsitettä sekä Kansallisarkiston omasta aloitteesta käynnistyvän menettelyn edellytyksiä tulisi tarkentaa ja konkretisoida toimintamallissa niiden pelkän toistamisen asemesta. Täsmäntäminen edistäisi ennakoitavuutta ja toimijoiden yhdenmukaista kohtelua.

Arkistointipäätöksen ajantasaisuuden tarkistaminen on kytketty asianmukaisesti tiedonhallintalain mukaiseen muutosvaikutusten arviointiin silloin, kun suunnitellaan tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia tai tietojärjestelmien käyttöönottoa. Toimintamallissa esitetään tilanteita, joissa tarkistustarve on ilmeinen. Muutosvaikutusten arvioinnin kynnyistä näissä ja muissa tilanteissa olisi kuitenkin syytä täsmäntää, jotta arvoinnit toteutettaisiin viranomaisissa yhdenmukaisesti. Esimerkiksi uuden tietoaineiston tunnistamista uudessa tai muuttuneessa palvelussa tai toimintaprosessissa tulisi konkretisoida. Luonnoksessa olisi syytä painottaa myös sitä, että muutosvaikutusten arviointia ja arvonmäärittästä koordinoivien ja suorittavien toimintojen tulee saada tieto toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin suunnitelluista muutoksista ennen niiden toteuttamista. Näiden tehtävien asianmukainen hoitaminen on myös organisatorinen kysymys.

Luvun 3.2 mukaan arkistointiesitystyövälineen ja annettavan päätöksen rakenne perustuvat tiedonhallintalain 5 §:ssä määriteltäisiin tiedonhallintamallin rakenneosiin. Tiedonhallintalain mukaisiin vähimmäistietoihin eivät kuitenkaan kuulu tehtävät, vaikka tehtäväanalyysi on tietoaineistotasaisen informaatioanalyysin ohella työvälineen keskeinen osa. Tiedonhallintalaki edellyttää toimintaprosessien, ei tehtävien kuvaamista. Toisaalta luonnoksen mukaan arvonmäärittäksen tulisi perustua muuttuvien toimintaprosessien sijasta ensisijaisesti pysyvämpiin tehtäviin. Viranomaisen tehtävään arvonmäärittäksen perusteena viitataan arkistointilain 8 §:ssä. Tehtävien, tiedonhallintamallin lakisäätösten vähimmäistietojen ja arkistointiesityksen rakenteen välistä suhdetta tulisi tämän vuoksi täsmäntää.

Luvussa 3.2.2 todetaan, että yleinen arkistointipäätös annetaan, kun halutaan varmistaa tietyn toimialan tai toimialariippumattomien talous-, henkilöstö- tai yleishallinnon tietoaineistojen yhdenmukainen arvonmäärittäys. Tässä yhteydessä tulisi täsmäntää, kuuluvatko myös ICT- ja tiedonhallintatehtävät toimialariippumattomiin tehtäviin.

Sivulla 15 olevasta Kansallisarkiston viimeisestä tehtävästä puuttuu luettelomerkki ("varmistaa viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnin...").

4. Arvonmäärittäksen menetelmät ja kriteerit

Kirjoittakaa 4. lukua koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän.

Kaksivaiheisen analyysimenetelmän vahvuutena on periaatteessa tehtävän, toimintaympäristön, toimintaprosessin, tietosisällön ja käyttötarpeiden tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Merkitykseltään vähäisissäkin tehtävissä voi muodostua tietosisällöltään tai käyttötarkoitukseltaan arkistollisesti arvokkaita tietoaaineistoja.

Kriteerien käytännön soveltamiseksi tarvittaisiin yhtenäisempi arviointitapa. Luonnoksesta ei ilmene esimerkiksi, miten eri kriteerejä painotetaan ja miten ristiriitaisia havaintoja punnitaan keskenään. Miten monen kriteerin on täytyttävä tai ovatko tietyt kriteerit muita merkittävämpiä? Epäselväksi jää myös, milloin kokonaisarvio johtaa koko tietoaaineiston tai tietoryhmän arkistointiin taikka arkistointikopion muodostamiseen.

Ohjeistukseen tulisi sisällyttää dokumentointimalli ja esimerkkiperusteluja. Siinä tulisi myös määritellä tapa epävarmuuksien ja eriävien näkemysten kuvaamiseen sekä kuvata, miten tehtävä- ja informaatioanalyysien riittävä kattavuus varmistetaan. Mahdollisen arviointiasteikon tai muun jäsennellyn arviointitavan käyttämistä olisi syytä selvittää.

Kriteeriryhmien ja niiden sisäisten kriteerien numerointi ei tue yksiselitteistä viittaamista. Kriteeriryhmät ja yksittäiset kriteerit tulisi tunnistaa toisistaan erottuvilla koodeilla, esimerkiksi KR1.1, KR1.2 ja KR2.1. Tällainen tunnistekäytäntö helpottaisi arkistointiesitysten perusteluja, päätösten jäljitettävyyttä ja myös tiedonhallintamalliin tehtäviä viittauksia.

4.1 Kriteeriryhmä 1: Tehtävän merkitys

Kirjoittakaa lukua 4.1 koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän

Substanssi- ja tukitehtävien välinen jako edellyttäisi täsmällistä esitystapaa. Tukitehtävässä muodostuva tietoaaineisto voi olla tietosisällöltään ainutkertainen tai kuvata merkittävää yhteiskunnallista muutosta. Esimerkit eivät saisi muodostua käytännössä ennakkoratkaisuiksi ilman informaatioanalyysiä. Niiden yhteyteen kannattaisi lisätä huomautus siitä, että tehtäväluokat eivät yksin ratkaise tietoaaineistojen arkistointia.

4.2 Kriteeriryhmä 2: Toimintaympäristö

Kirjoittakaa lukua 4.2 koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän

Toiminnan kohdetta koskevat tiedot voivat olla tutkimuksellisesti arvokkaita, vaikka itse tehtävä arvioitaisiin vähemmän merkittäväksi. Maaperää, vesistöjä, eliöitä, ilmaa ja teknistä infrastruktuuria koskevat esimerkit ovat hyviä tutkimuslaitosten pitkäaikaisten tutkimus- ja havaintoaaineistojen arvonmäärittelyn näkökulmasta. Toiminnan kohteita koskeva kuvaus jää kuitenkin luonnoksessa osittain luettelomaiseksi ja vaikuttaa keskeneräiseltä. Sitä tulisi täydentää selkeillä arviointikysymyksillä, jotka koskisivat esimerkiksi kohteen muutoksen hitautta tai nopeutta.

Mihin vedetään raja erityisesti pitkäaikaisten tutkimus- ja havaintoaineistojen käytössä ja säilyttämisessä niiden alkuperäisessä ja yleisen edun mukaisessa käyttötarkoituksessa? Kuka ratkaisee arvonmäärityksen yhteydessä, säilytetäänkö aineistot pysyvästi vai arkistoidaanko ne? Päätös aineistojen arkistoinnista siirtää niiden tietopalveluvastuun Kansallisarkistolle. Tutkimus- tai havaintoaineiston asianmukainen käyttö voi kuitenkin joissakin tapauksissa edellyttää tutkimusalan erityisosaamista ja käyttäjän ohjausta esimerkiksi aineistoon liittyvien tulkintakysymysten tai puutteellisten metatietojen vuoksi. Tämä voi olla joissakin tapauksissa peruste säilyttää aineistot niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa.

Ennakoivan arvonmäärityksen rinnalla tulisi kuvata menettely, joka ohjaisi viranomaista tunnistamaan poikkeustilanteen aikana syntyvät uudet tietoaaineistot, suojaamaan niitä tilapäisesti hävittämiseltä ja käynnistämään taannehtivan arvioinnin ilman tarpeetonta viivettä.

Kriteeriryhmien taulukoiden numeroinnit pitäisi tarkistaa.

4.3 Kriteeriryhmä 3: Toimintaprosessi

Kirjoittakaa lukua 4.3 koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän

Tehtävien ja toimintaprosessien erottaminen toisistaan on lähtökohtaisesti perusteltua, koska tehtävät ovat viranomaistoiminnan pysyvämpiä perusteita ja toimintaprosessit niiden muuttuvia toteuttamistapoja. Luonnoksessa niiden välinen suhde jää kuitenkin osittain epäselväksi. Erityisesti olisi tarpeen kuvata täsmällisemmin, miten tehtäväanalyysi ja toimintaprosessien arviointi täydentävät toisiaan arvonmäärityksessä sekä milloin ratkaiseva merkitys annetaan tehtävälle ja milloin toimintaprosessille.

Merkityksellisen tehtävän kaikkien toimintaprosessien tietojen arkistointi ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Vastaavasti vähemmän merkityksellisen tehtävän arviointia ei tulisi rajata päätös- ja valvontatietoihin, jos siihen liittyvien prosessien muut tiedot ovat ainutkertaisia tai tutkimuksellisesti merkittäviä.

Omistajuus, hallinnointi, rekisterinpitäisyys sekä tietoaaineistojen säilytys- ja arkistointivastuut voivat käytännössä jakautua monitoimijaprosesseissa eri tahoille. Poliitikassa tulisi edellyttää vastuiden sopimista ja dokumentointia, mutta sen ei tulisi perustua oletukseen yhdestä kaikesta vastaavasta omistajasta. Prosessin omistajuus, tietovarannon hallinnointi, rekisterinpitäisyys sekä tietoaaineistojen säilytys- ja arkistointivastuut tulisi erottaa toisistaan.

4.4 Kriteeriryhmä 4: Tietosisältö

Kirjoittakaa lukua 4.4 koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän

Ainutkertaisuus, kattavuus ja käyttömahdollisuudet muodostavat keskeiset ja perustellut tietosisällön arviointikriteerit. Tutkimusaineistojen kannalta erityistä merkitystä on pitkällä ajallisella jatkumolla, maantieteellisellä kattavuudella, vertailukelpoisuudella sekä mahdollisuudella yhdistää tietoa muihin aineistoihin.

Käyttömahdollisuuksien arviointia tulisi täsmentää siten, ettei tietoaineiston nykyinen käytettävyys yksin ratkaise sen arkistollista arvoa. Tällä hetkellä esimerkiksi puutteellisesti kuvailtu tai käytön kannalta hankalassa muodossa oleva tutkimusaineisto voi olla sisällöltään ainutkertainen ja kattava. Tutkimusaineistojen kuvailu-, menetelmä- ja muut liitännäistiedot ovat usein ratkaisevia niiden ymmärrettävyyden, luotettavuuden ja käyttökelpoisuuden kannalta. Toisaalta yksinään vähemmän merkityksellinen tietoaineisto saattaa muuttua arvokkaaksi myös, kun se yhdistetään toiseen aineistoon.

Tietoaineistojen ainutkertaisuuden varmentamiseen tarvittaisiin selkeä menettelytapa. Tarkastellaanko ainutkertaisuutta kansallisella vai kansainvälisellä tasolla? Kattavuuden arvioinnissa tulisi erottaa toisistaan erilaiset näkökulmat, esimerkiksi väestölliset, alueelliset, ajalliset, temaattiset ja havaintotiheyteen liittyvät kattavuudet. Lisäksi tulisi ohjeistaa, miten puutteet, katkokset ja tietoaineistojen muodostamismenetelmien muutokset dokumentoidaan analyysissä.

Luonnoksessa ei käsitellä otantaa arvonmäärittelyn tai seulonnan menetelmänä. Tietoryhmän rajaaminen on käsitteellisesti eri asia kuin henkilöihin, tapauksiin, ajankohtiin tai alueisiin perustuva otanta. Otantojen vähentämistä tai niistä luopumista on perusteltu aikaisemmin sähköisen toimintaympäristön mahdollistamalla aiempaa kattavammalla säilyttämisellä.

Luonnoksessa ei arvioida, onko kaikkien tietoaineistojen arkistoinniseksi kokonaisuudessaan aina riittäviä teknisiä, taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä. Erityisesti suurten rekisteri-, havainto- ja muiden jatkuvasti karttuvien tietoaineistojen osalta olisi tarpeen täsmentää, millä periaatteilla arvioidaan koko tietoaineiston arkistoinnin, tietoryhmätasoisien rajauksen ja mahdollisten otantaratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta.

4.5 Kriteeriryhmä 5: Käyttötarpeet

Kirjoittakaa lukua 4.5 koskevat huomiot ja kehittämis ehdotukset tähän

Tulevien käyttötarpeiden ennakointi on väistämättä epävarmaa. Menetelmässä olisi siksi kuvattava tarkemmin, miten eri tutkimusyhteisöjä ja muita käyttäjäryhmiä kuullaan, miten kuuleminen dokumentoidaan ja miten vältetään vain nykyisten tai helposti tunnistettavien tutkimusalojen painottaminen. Tietoaineistoja niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa tuottavien ja käsittelevien substanssiasiantuntijoiden näkemykset viranomaisissa eivät ole välttämättä objektiivisia. Pitkäaikaiset havaintosarjat, ympäristö- ja luonnonvaratiedot sekä aineistot, joita voidaan yhdistää muihin ja uusiin tietolähteisiin, ansaitsevat tässä erityisen huomion.

Tutkimusaineistojen arvonmäärittystä on kehitetty myös opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamassa ja CSC-Tieteen tietotekniikan keskuksen tuottamassa Fairdata-palvelukokonaisuudessa tutkimusyhteisöjen ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyönä. Tässä kehittämistyössä arvonmäärittystä on tarkasteltu osana tutkimuksen suunnittelua, aineistonhallintasuunnitelman laatimista sekä aineiston säilyttämistä, julkaisemista ja jatkokäyttöä koskevia ratkaisuja. Kansallisarkiston tulisi toimintamallissaan kuvata, miten tällainen tutkimusaineistojen tutkimuksellista merkitystä ja jatkokäyttöarvoa koskeva arviointi voidaan ottaa huomioon arkistollisen arvon määrittämisessä. Samalla tulisi erottaa toisistaan tutkimusorganisaation tekemä aineiston säilyttämistä ja jatkokäyttöä koskeva arviointi sekä arkistointilaissa tarkoitettu arvonmäärittäminen ja Kansallisarkiston toimivaltaan kuuluva arkistointipäätös. Näiden arviointien yhteensovittaminen vähentäisi päällekkäistä työtä ja mahdollistaisi tutkimusyhteisöjen asiantuntemuksen järjestelmällisen hyödyntämisen arkistointiesitysten valmistelussa.

5. Henkilötietojen arkistollinen arvo ja tietosuojavelvoitteet

Kirjoittakaa lukua 5. koskevat huomiot ja kehittämissuhteet tähän.

Luvussa tuodaan perustellusti esiin, että tietosuojan nimissä tapahtuva anonymisointi voi heikentää arvokkaan tietoa-aineiston informaatioarvoa, todistusvoimaisuutta, yhdisteltävyyttä ja tutkimustulosten todennettavuutta. Yksityisyyden suojaan perustuva eettinen seulonta voi vääristää tietoa-aineistojen välittämää kuvaa menneisyydestä ja vaikuttaa peruuttamattomasti tutkimuksen edellytyksiin. Henkilötietojen arkistoinnin edellytyksiä ja perusteluja sekä anonymisoinnista aiheutuvia haittoja olisi kuitenkin mahdollista esittää toimintamallissa nykyistä tiiviimmin.

Muotoilua olisi syytä täsmentää kohdassa, jossa henkilötietojen suojavelvoitteen todetaan päättyvän pääsääntöisesti kaikilta arkistoitavilta henkilötiedoilta. Pelkkä arkistointipäätös ei automaattisesti lakkautta kaikkia tietosuojavelvoitteita. Toimintamallista ei saisi syntyä käsitystä, että kaikki tietosuojaan, salassapitoon, eettiseen käyttöön tai eläviä henkilöitä koskevien välillisten tietojen suojaan liittyvät velvoitteet päättyisivät automaattisesti arkistoinnin yhteydessä. Täsmennystarvetta korostaa arkistointikäsitteen monimerkityksisyys.

Sivulla 38 on kirjoitusvirhe: ”Henkilötiedot ovat yksi tapaa yhdistellä tietoja keskenään”.

6. Yleisesti lausuttaviksi asettavien toimijakohtaisten arkistointipäätösluonnosten kriteerit

Kirjoittakaa lukua 6. koskevat huomiot ja kehittämissuhteet tähän.

Johdonmukaista suhtautumista eettisen seulonnan riskeihin osoittaa se, että luvussa 6 määritellään erillisen julkisen lausuntomenettelyn kohteiksi suuria yksilöiviä henkilötietomassoja koskevat

ratkaisut sekä sellaisten arkistointipäätösten luonnokset, jotka koskevat yksilöiden perusoikeuksien toteutumista ja rajoittamista dokumentoivia henkilötietoja. Tätä voidaan pitää perusteltuna, koska määräaikaiseen säilyttämiseen päätyminen voi johtaa yhteiskunnallisesti ja tutkimuksellisesti merkittävien henkilötietojen tuhoamiseen. Toisen kriteerin muotoilu edellyttää kuitenkin selkeyttämistä. Nykyinen virke on hyvin pitkä ja luettelomainen, eivätkä sen sivulauseet muodosta helposti ymmärrettävää kokonaisuutta.

Yleisten arkistointipäätösten luonnosten asettaminen lausuttavaksi edistää avoimuutta ja arvonmäärityksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Kriteerejä tulisi kuitenkin täydentää. Lausuntomenettely voi olla perusteltu esimerkiksi myös silloin, kun päätös koskee laajasti käytettyä yhteistä tietovarantoa, valtakunnallisesti ainutkertaista tutkimustietoaineistoa, poikkeuksellista yhteiskunnallista ilmiötä tai ratkaisua, jolla on huomattavia vaikutuksia tietoaaineistojen arkistointiin useissa viranomaisissa.

Lisäksi tulisi kuvata, miten lausunnonantajat ja erityisesti tutkimusyhteisöt tunnistetaan, miten lausunnot huomioidaan päätösten perusteluissa sekä milloin kohdennettu asiantuntijakuuleminen täydentää avointa lausuntomenettelyä. Päätösten yhteydessä tulisi julkaista yhteenveto saadusta palautteesta ja siitä, miten palaute vaikutti ratkaisuun.

Luvun 6 otsikossa on kirjoitusvirhe: ”yleisesti lausuttaviksi asettavien”.

Hanhela Topi
Luonnonvarakeskus

Määttä Jari
Luonnonvarakeskus