



Lausunto

31.10.2017

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää työryhmän näkemystä perusteltuna ja työryhmän esittämiä tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksia sekä niiden mukaisia toimenpide-ehdotuksia pääosin kannatettavina. Tällä hetkellä tiedonhallintaa koskeva sääntely on hajanaista. Työryhmän tavoitteiden mukaan yleislain yhteydessä erityislainsäädännön purkaminen luo edellytyksiä sille, ettei sääntely monimutkaistu.

Tällainen samaa ilmiötä koskevien erilaisten säännösten yhdistäminen samaan normistoon voi olla eräs sääntelytekniikan kehittämisen tapa. Toisaalta on kuitenkin olemassa riski, että tiedonhallintaa koskevien säännösten kokoaminen yhteen yleislakiin johtaa siihen, että tämän yleislain, jolla on tarkoitus säännellä kattavasti tiedonhallintaa, säännökset jäävät luonteeltaan abstrakteiksi ja uutta yleislakia on täydennettävä erityislainsäädännössä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan koskien tarkastuskertomusta 11/2014 Sähköisen arkistoinnin edistäminen (jälkiseurantaraportti Dnro 092/54/2013, 17.10.2017). Jälkiseurannan keskeinen havainto oli, että edelleenkin sähköisen arkistoinnin edistämiseksi ei ole edistytty kovin ripeästi. Työryhmän raportti on merkittävä edistysaskel digitalisaation täysimääräiseksi hyödyntämiseksi julkisessa hallinnossa ja tiedonhallintaa koskevan lain jatkovalmistelussa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on aloittanut 31.8.2017 esiselvityksen aiheesta Avoimen viranomaistiedon hyödyntäminen. Raportin luvussa 5 esitetyt kehittämissuunnitelmat ovat Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan hyviä ja kannatettavia avoimen viranomaistiedon ja digitalisaation täysmääräisen hyödyntämisen näkökulmasta.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Työryhmän raportista ilmenevin tavoin tiedonhallinta on eri säännöksissä määritelty eri tavoin ja myös näiden säännösten organisatorinen soveltaminen poikkeaa toisistaan. Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintaa koskevan sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulee kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen ja siinä säädettäisiin yleisesti sen soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tehtävistä. Tietynlainen ongelma työryhmäraportissa on se, ettei siitä selkeästi käy ilmi, millaisiin konkreettisiin käsitteisiin ja periaatteisiin uuden yleislain tiedonhallinnan asiallinen ja organisatorinen sääntely perustuisi. Ongelmaksi sääntelyuudistuksen jatkovalmistelussa saattaa osoittautua myös se, että edellä mainituista käsitteistä on kuitenkin säädettävä täsmällisesti erityislainsäädännössä.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Työryhmän raportin mukaan sääntelyuudistuksen jatkovalmistelussa on tarkoitus yhdistää tiedonhallintaa koskevat arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet yhteen lakiin siten, että velvollisuudet palvelisivat yleisiä käyttötarkoituksia. Tämänkin tavoitteen saavuttaminen saattaa olla haasteellista. On mahdollista, että säädettävän yleislain säännöksiin on tehtävä täsmennyksiä ja poikkeuksia erityislainsäädännössä, jolloin sääntelykehikko ei välttämättä selkiinny.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluottamus

Työryhmän tavoitteena on yksinkertaistaa salassa pidettävän tiedon luokittelua. Tällä hetkellä viranomaisten luokiteltujen asiakirjojen käsittelyä ohjataan suojaustasojen (ST) avulla. Toisaalta viranomaisten asiakirjoihin voidaan tehdä turvallisuusluokitusmerkintä. Näiden merkintävaihtoehtojen päällekkäisyys saatetaan kokea hankalaksi. On muistettava, että suojausmerkintöjä joutuvat tekemään myös henkilöt, jotka eivät välttämättä ole aihepiiriin syvästi perehtyneet. Kansainväliselle aineistolle voi olla olemassa vielä omat luokitusmerkintätapansa. Yhtenevän luokittelujärjestelmän kehittäminen voisi siten selkeyttää suojausmerkintäkäytäntöä. Voi olla kyseenalaista, selkiyttävätkö raportissa ehdotetut uudistuksen merkittävästi suojausmerkintäkäytäntöä.

Julkishallinnon olisi joissakin tapauksissa suosittava kotimaisia tietoturvaluottamukseen liittyviä turvallisuusjärjestelmiä, jotta järjestelmiin ei jäisi aukkoja valmistusmaiden tiedusteluorganisaatioille. Kotimaisuus voisi tästä syystä olla tärkeä hankintakriteeri. Viestintäviraston sinänsä erinomaiset haavoittuvuus- ym. tietoturvatiedotteet eivät ole riittävän tehokas keino tietoturvaluottamukseen ylläpidossa. Korjaamistoimenpiteet ovat liian vapaaehtoisia ja organisaatioiden oma osaaminen ei välttämättä riitä korjaamistoimenpiteisiin. Valtionhallinnon turvatoimintojen olisi oltava keskitetysti johdettuja, jotta vältettäisiin liian organisaatiokohtaiset järjestelmät. Olisi otettava oppia miten esimerkiksi paloturma-, pelastus- ja arkistopalvelut on

organisoitu. Järjestelmiä olisi auditoitava keskitetysti säännöllisin väliajoin. Tulokset olisi käsiteltävä keskitetysti myös ko. organisaation ulkopuolella. Tuki- ja neuvontapalveluja olisi lisättävä myös vihapuheiden kohteeksi joutuneille virkamiehille.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Raportissa todetaan, että asiakirjojen ja tietoaineistojen rekisteröinnin tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että Kansallisarkiston määräyksenantoon osoittavat toimivaltasäännökset tulee kumota uudistuksen yhteydessä, koska ne ovat ongelmallisia suhteessa yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn organisatoriseen soveltamisalaan nähden eivätkä ne ole yhteneviä muuhun yhteentoimivuutta koskevaan sääntelytasoon nähden.

Raportin mukaan tietoaineistojen muodostamisesta puuttuu kokonaisprosessiajattelu. Tiedonhallintaa ei suunnitella prosessikokonaisuuksina, vaan jokainen viranomainen suunnittelee ja toteuttaa tiedonhallintansa itsenäisesti. Tämä näkyy tiedon moninkertaisen säilyttämisenä ja palveluiden hajanaisuutena. Kokonaisprosessiajattelussa tiedonhallinnan vastuut tulisi työryhmän näkemyksen mukaan vastuut jakaa siten, että siirryttäessä prosessissa vaiheesta toiseen ja viranomaisesta toiseen, olisi samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot hyödynnettävissä rajapintojen avulla seuraavassa prosessin vaiheessa. Tämä edellyttäisi yleisen ja vakioidun asiatunnuksen käyttöönottoa. Rajapintojen avaaminen ja tiedonsaanti on raportin mukaan voitava säätää yhteen yleislakiin. Tarkastusvirasto pitää yllä mainittuja esityksiä tärkeinä digitalisaation ja tiedonhallinnan edistämiseksi.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Työryhmä ehdottaa, että kuntien ja valtion viranomaisten tietojärjestelmien rajapintakuvaukset säädetään lähtökohtaisesti avoimiksi. Rajapintojen avoimuus määräytyy sen perusteella, minkälaisia tietoja rajapintojen avulla luovutetaan. Rajapintakuvausten avoimuuteen tehdään kuitenkin poikkeuksia, jotka koskevat turvallisuuden kannalta keskeisiä toimialueita tai toimintoja. Raportin mukaan tietojärjestelmien rajapintakuvauksien laatimisen koordinoitua tulee vahvistaa, ja on varmistettava, että rajapintakuvaukset toteutetaan vakio- ja monikäyttöisinä. Työryhmän esitys, josta tulisi säätää tiedonhallinnan yleislaissa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi ja varmistamiseksi, on tarkastusviraston näkemyksen mukaan perusteltu. Myös tarkastusvirasto on todennut vuoden 2015 vuosikertomuksessaan eduskunnalle, että hallinnonalojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen tulee alkaa lainsäädäntötasolta.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Osassa käsitellään eri lakien salassapitosäännöksiä ja luvusta käy ilmi, että sääntely ja siihen liittyvä käsitteistö eivät ole yhteneviä. Julkiuslain osalta luvussa todetaan, että salassapitosääntelyä tulisi selkiyttää. Tämä näkemys on perusteltu. Sen sijaan luvun lopussa oleva työryhmän johtopäätös, jonka mukaan salassapitosääntelyn tulisi olla selkeää, on uudistuksen tässä vaiheessa yleisluontoinen eikä siitä vielä ilmene konkreettisia suuntaviivoja sääntelyn uudistamiselle. Sääntelyuudistusta jatkettaessa tulisi ottaa pohdittavaksi, onko tarkoituksenmukaista säännellä asiasta yleislilla ja onko syytä kehittää salassapitosääntelylle yhtenevää systematiikkaa.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Työryhmän ehdotus lainsäädännön kehittämistä siten, että tietopyyntöjen käsittelyä koskevaa sääntelyä ja siihen liittyvää muutoksenhakua selkeytetään, on sinänsä tarkoituksenmukainen. Ongelma on usein kuitenkin myös se, että julkisuuslainsäädännön normit ovat myös aineellisesti tulkinnanvaraisia ja mahdollistavat monenlaisten erilaisten tulkintojen tekemisen.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Raportissa todetaan, että arkistolaki on vanhentunut eikä se tue täysimääräisesti digitaalisessa muodossa olevaa tietoaineistojen säilyttämistä eikä arkistointia. Säännökset viittaavat monin osin paperimuodossa säilytettävään tietoaineistoon. Raportin mukaan tiedonhallinnan yleislakiin tulisi ottaa viranomaisten tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat säännökset. Lisäksi tietojen säilyttämistä koskeva sääntely ja arkistointi on erotettava selkeästi toisistaan. Tietoaineistojen säilytysaikojen ja siirtämisen arkistoon on perustuttava selkeisiin laintasoiisiin säännöksiin. Raportin mukaan tämän linjauksen kanssa ei ole yhteensopivaa, että Kansallisarkistolla on tietojen säilyttämistä koskevia määräyksenantovaltuuksia. Kansallisarkistolle pitää kuitenkin turvata sen tehtävien hoitamisen mahdollistamiseksi riittävät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mitä tietoja siirretään arkistoitavaksi viranomaisten tietoaineistoista. Edelleen raportissa todetaan, että Kansallisarkiston tehtäviin ei kuulu operatiivisessa toiminnassa käsiteltävien tietojen tiedonhallinnan ohjaus eikä toisaalta säilytettäviin tietoihin liittyvien normien antaminen. Raportin mukaan arkistonmuodostuksen ja arkistoinnin välistä rajaa on selkeytettävä lakiin.

Raportissa esitetään linjaukset siitä, miten tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevaa sääntelyä tulisi kehittää (linjaukset 1-8, s. 142-144). Linjauksessa 3 esitetään, että tietoaineistojen arkistoinnin kriteerit määritellään laissa. Lähtökohtaisesti uuden lain voimaantultua tietoaineistot arkistoidaan vain digitaalisessa muodossa ja Kansallisarkiston arkistointijärjestelmässä. Linjauksessa 5 esitetään, että viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnista vastaa Kansallisarkisto. Viranomaisilla hallussa olevat manuaaliset arkistoitavaksi tarkoitetut aineistot arkistoidaan jatkossa Kansallisarkiston lukuun, vaikka aineisto säilytettäisiin viranomaisen toimitiloissa. Muiden kuin Kansallisarkiston hallussa olevien tietoaineistojen tilakustannuksista vastaa kukin viranomainen. Jos tietoaineisto voidaan muuttaa digitaalseksi, vähenee arkistotilan tarve ja tästä syntyy pitkällä aikavälillä tilakustannusten alentumista, jos arkistotilat voidaan ottaa muuhun hyötykäyttöön. Tarkastusvirasto uskoo tämän nopeuttavan viranomaisten siirtymistä ainoastaan käyttämään digitaalisia aineistoja, josta saadaan aikaa myöten merkittäviä säästöjä tilakustannusten muodossa.

Raportissa todetaan, että Sähköisen arkistointipalvelun (SAPA) sääntely tulisi ottaa huomioon osana tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelua siltä osin kuin yleislaintasoisia sääntelytarpeita ilmenee. Tarkastusvirasto pitää asian huomioonottamista jatkovalmistelussa erittäin tärkeänä.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Työryhmä katsoo, että tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan yleislakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka perustuu tiedon elinkaaren hallinnan kokonaisuuteen. Työryhmän näkemys, että sekava ja runsas tiedonhallintaa koskeva sääntely on omiaan luomaan epäselvyyksiä viranomaisissa tiedonhallinnan vaatimuksista, julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suojan sekä hyvän hallinnon perusteiden toteuttamisesta,

antaa tarkastusviraston näkemyksen mukaan riittävän perusteen yleislain valmistelulle. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että arkistolainsäädäntö uudistetaan ja viranomaisten arkistointia koskevat säännökset otetaan tiedonhankintalakiin.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

-

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

-

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

-

Männikkö Marko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Kalijärvi Teemu
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Tuloksellisuustarkastuksen ja
finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö