

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

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, on koonnut aluehallintovirastojen ja HAKEn yhteisen lausunnon.

Aluehallintovirastot katsovat, että raportti on kattava ja hyvin valmisteltu selvitys ja toimenpideehdotus tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön ja menettelyjen uudistamiseksi ja päivittämiseksi. Tiedonhallinnan sääntelyn kokoaminen uuteen yleislakiin tiedon elinkaarimalliin perustuen on kannatettava tavoite. Eri säädöksissä hajallaan olevat ja epäyhtenäisesti muotoillut sääntelyt tulee perata ja turhat rinnakkaiset ja päällekkäiset sääntelyt poistaa.

Tähän asti asian- ja tiedonhallintaa on toteutettu viranomaiskohtaisesti ja tiedon elinkaareen perustuva laajempi kokonaisnäkemys on puuttunut kokonaan tai ollut puutteellista. Virastojen asianhallinta perustuu asiakirjoihin.

Tiedonhallintaa koskevan kokonaiskoordinaation tekeminen on tarpeellista hallitusohjelman linjausten takia, mutta myös käytännön hallintotyön sujuvoittamiseksi muuttuneessa toimintaympäristössä. Aluehallintovirastot korostavat, että tällä työllä on jo kiire, koska muutos on ollut ja on nopeaa. Tämä on valtion aluehallinnon kannalta ajankohtaista uuden valtakunnallisen Luova- viraston valmistelun näkökulmasta.

Tavoite, jonka mukaan julkinen hallinto sitoutuu kysymään asiakkailtaan samaa tietoa vain yhden kerran, on tärkeä. Viranomaisten välinen sujuva tiedon vaihto salassapitoseikat ja henkilötietojen suoja huomioiden on osa lailla turvattua hyvän hallinnon toteuttamista. Raportti asettaa tiedonhallinnan yhdeksi keskeiseksi perustaksi asiakaslähtöisyyden. Uutta edistyksellistä ajattelua

edustaa se, että viranomaistoiminnassa kertyvä tieto, julkishallinnon julkiset tietovarannot, tulee saada lähtökohtaisesti tietojärjestelmien avoimien rajapintakuvausten kautta yhteiseen käyttöön ja soveltuvien osin edistämään myös elinkeinoelämän tarpeita ja taloudellisia innovaatioita.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Tiedonhallinta tulisi uudessa yleislaissa määritellä käsitteenä ja sen suhteen, mitä menettelyjä se pitää sisällään. Aluehallintovirastot näkevät, että määrittely pitää toteuttaa mahdollisimman helposti ymmärrettävällä tavalla. Konkreettisimmin todentaminen tapahtunee raportissa esitetyn mukaisesti tiedonhallintaan liittyvien tehtävien sekä vastuiden ja velvollisuuksien määrittämisen kautta. Aluehallintovirastot yhtyvät myös arkistolain uudistamista valmistelleen työryhmän näkemykseen siitä, että tiedonhallinta ei ole modernissa hallintotoiminnassa erillinen tukitoiminto, vaan osa tehtävien hoitoa, johtamista ja tehokasta toimintaa.

Tiedonhallintaa koskevia säännöksiä on hajallaan useissa eri laeissa ja näiden lakien soveltamisalat vaihtelevat organisaatiokohtaisesti ja osin hoidettavien tehtävien perusteella. Tämä hankaloittaa säännösten soveltamista ja niiden keskinäisten suhteiden hahmottamista. Aluehallintovirastot kannattavat vahvasti sääntelyn organisatorisen soveltamisalan yhdenmukaistamista.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Tiedonhallintaan liittyvät suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet on perusteltua käydä läpi ja koota yhteen selkeiksi ja yhdenmukaisiksi yleislain säännöksiksi, kuten työryhmä esittää.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluottisuus

Aluehallintovirastot toteavat, että tietoturvaluottisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen (tietoturvaluottisuusasetus) mukaisten suojaustasojen (I-IV) luokitteluperusteet ovat sanamuodoiltaan niin väljiä ja tulkinnanvaraisia, että niiden yhdenmukainen soveltaminen eri organisaatioissa on vaikeaa, ellei mahdotonta. Tämä on omiaan aiheuttamaan joko asiakirjan saatavuuden tai luottamuksellisuuden vaarantumista sekä korkeita kustannuksia, mikäli tulkintalinja vedetään varalta mahdollisimman tiukaksi, kuten raportissa todetaan. Eri organisaatioiden erilaiset tulkintalinjat vaikuttavat viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon. Työryhmän ehdotukset luokittelun yksinkertaistamiseksi ja täsmentämiseksi ovat hyvin tarpeellisia ja kannatettavia.

Tietoturvaluottisuusasetus ei velvoita suojaustasojen käyttämiseen ja aluehallintovirastoissa ne eivät ole käytössä. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan suojaustasojen IV-III soveltaminen on nykyisellään haasteellisinta. Suojaustasojen käyttöönotto ei ole aluehallintovirastoissa ajankohtaista Luova- virastouudistuksen valmistelun johdosta ja koska tietosuojasetus muuttaa sääntelyä.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Aiemmin mainitun tiedonhallinta- käsitteen lisäksi yleislaissa on tarpeen selkiyttää ja määritellä mm. asiakirjan, tietoaineiston, tietojärjestelmän ja tietovarannon käsitteet ja niiden suhde toisiinsa, koska nämä termit ovat yleisesti käytössä eikä esimerkiksi tietovarannon käsitettä ole tähän mennessä määritelty lainsäädännössä. Eri lakien tiedonhallintaan liittyvien käsittemäärittelyjen laajempi yhtenäistäminen yleislain tasolla on ylipäätään perusta koko tiedonhallinnan kokonaisuuden ymmärtämiselle ja kehittämiselle. Nykykehitys huomioon ottaen lainsäädännön tulisi tukea mallia, jossa sähköinen asiointi nähdään primäärinä asiointi- ja palvelukanavana.

Aluehallintovirastot kannattavat raportissa esitettyä, jonka mukaan Kansallisarkiston toimivalta määräyksenantoon tulee kumota, koska nykyisellään asiakirjojen kirjaamista, rekisteröimistä ja arkistointia koskeva monitasoinen sääntelymalli ei ole selkeä.

Aluehallintovirastot pitävät raportissa esiin tuotua ns. kokonaisprosessiajattelua erittäin tavoiteltavana visiona uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöönotettaessa.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Se, että tiedonhallintalaissa säädettäisiin mm. tietojärjestelmien avoimien rajapintakuvausten määrittelyn lähtökohtaisesta pakollisuudesta ja velvollisuudesta arvioida tietojärjestelmän tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia sidosryhmien kannalta, edustaa viranomaiskentässä käänteentekevää ajattelua. Aluehallintovirastot näkevät tämän toteutuessaan avaavan aivan uudenlaisia mahdollisuuksia mm. viranomaistyön tehokkuuden ja taloudellisuuden edistämiseksi.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Valmisteilla olevien julkisen hallinnon uudistusten yhteydessä korostuu se, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) soveltamista tulee selkiyttää suhteessa tehtävien hoidon uusiin organisointimuotoihin.

Aluehallintovirastot kannattavat sitä, että julkisuuslain salassapitosääntely olisi tarpeen ryhmitellä ja jäsenellä uudelleen helpommin luettavaan muotoon. Tässä yhteydessä olisi huomioitava myös erityislainsäädännössä oleva salassapitosääntely.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Raportissa on tältäkin osa-alueelta erittäin hyvää ja kattavaa selvitystä. Aluehallintovirastot yhtyvät raportin johtopäätöksiin ja kannattavat raportin mukaisia toimenpide-ehdotuksia sääntelyn selkeyttämiseksi. Julkisuuslain 14 §:n (asiakirjan antamisesta päättäminen) sisällön täsmentäminen on keskeisen tärkeää ja tietopyyntöjen toteuttamisen määräaikoja pitäisi tarkistaa nykyisen toimintaympäristön tilannetta vastaavaksi.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Arkistolaki on monessa suhteessa vanhentunut ja se viittaa lähinnä fyysisiin paperiasiakirjoihin. On selvää, että sääntelyä tulisi uudistaa viranomaisten tietoaaineistoja koskien. Aika on myös siltä osin muuttunut, ettei Kansallisarkistolla enää voi olla samanlaista valtaa asiakirjahallinnon toimintatapojen määrittelyihin kuin sillä oli vielä paperiarkistojen aikaa eletessä.

Tietoaaineistojen säilytysaikojen ja arkistoon siirtämisen perusteiden määrittely lain tasolla on haastavaa. Kuinka tarkalla tasolla määritykset pystyttäisiin lakiin tekemään ja kuinka tulkinnanvaraisia ne siitä huolimatta olisivat? Asiakirjahallinnossa kaivataan tyypillisesti mieluiten mahdollisimman konkreettisia ja käytännönläheisiä ohjeita, mitä säilytysaikoihin tulee. Toisaalta tämä saattaa muuttua tulevaisuudessa. Jo nyt on nähtävissä siirtyminen kannalle, jonka mukaan digitaalisesti säilytettävälle asiakokonaisuudelle määritellään yksi yhteinen säilytysaika asiakirjatasolle tehtävän säilytysaikamäärittelyn sijaan.

Tähän asti on totuttu ajattelemaan, että Kansallisarkisto on se taho, joka säilyttää ja hallinnoi pysyvästi säilytettävää asiakirjallista aineistoa. Raportissa esitetään, että pysyvästi säilytettävät asiakirjat säilytettäisiin organisaatiokohtaisesti. Kyseessä olisi erittäin suuri toimintakulttuurin muutos. Se edellyttää virastoilta mahdollisuutta konvertoida digitaaliset järjestelmänsä luotettavasti uusiin tarpeen tullen sekä toisaalta pitää hyvää huolta sellaisesta pysyvästi säilytettävästä asiakirjallisesta aineistosta, joka vielä säilytetään analogisessa muodossa (niin kauan kuin sellaista aineistoa on). Esimerkkinä jopa 1860-luvulta olevat, jo haurastumassa olevat kartat. Näiden aineistojen käsittelyssä tarvitaan tukea osaavalta taholta (Kansallisarkisto?), jotta aineistot eivät varomattomassa käsittelyssä pääse tuhoutumaan. Mahdollisimman kattava digitointi on yksi vastaus tähän ongelmaan, mutta juuri kartta-aineistot ovat ongelmallisia tässäkin suhteessa.

Raportissa esitetään, että digitaalisessa muodossa olevat, säilytysaikansa päätökseen tulleet tietoaaineistot siirrettäisiin Kansallisarkistolle vähintään kerran vuodessa arkistoitavaksi. Tällöin myös velvoite tietopalvelun antamiseen siirtyisi aiempaa nopeammalla syklillä organisaatioilta itseltään Kansallisarkistolle näitä arkistoitavia aineistoja koskien. Tämä tarkoittaisi myös isoa toimintatavan muutosta.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Raportin mukaan merkittävin haaste nykyisen tietohallintolain toimeenpanossa on ollut tietojärjestelmien kuvauksien ja määritysten tekeminen koskien koko julkista hallintoa tai eri toimialoja. Aluehallintovirastot näkevät tarpeelliseksi päivittää tietohallintolain säännöksiä. Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden tietohallinnon ohjausta koskevista toimivaltasäännöksistä tulee tehdä kokonaisarvio ja keskittää toimivalta lähtökohtaisesti valtiovarainministeriölle. Tietohallinnon ohjauksen ja tiedonhallinnan ohjauksen yhteys tulee tunnistaa ja koordinoida.

Aluehallintovirastot korostavat, että raportissa esiin tuotujen kehittämissuositusten toimeenpano ja viranomaisten siihen velvoittaminen edellyttävät muun ohella valtion vahvaa taloudellista

panostusta julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämiseen. Muussa tapauksessa kehittämistoimet eivät käytännössä etene viranomaistasolla.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Paperisiin asiakirjoihin perustuvan asiakirjahallinnon ja manuaalisten toimintamallien purkaminen ja sähköisen asioinnin edistäminen viranomaisissa.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

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

Keskushallinnon ja ministeriöiden siilomainen organisointirakenne ja ohjaus vaikeuttavat käytännössä erityisesti monialaisten viranomaisten asian- ja tiedonhallinnan järjestämistä.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Aluehallintovirastojen tehtäväkentän osalta on välttämätöntä, että kaikkien kehittämissuositusten rinnalla arvioidaan mahdollisuudet turvata viranomaisten välinen häiriötön tiedonvaihto ihmisten ja eläinten henkeä ja terveyttä uhkaavissa sekä yleistä turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa. Tiedon kulun esteet tulee minimoida, jotta viranomaiset voivat saada sujuvasti tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Tapaukset ja tilanteet vaativat usein poikkihallinnollista toimintaa muun muassa poliisin, pelastusviranomaisten, sosiaali- ja terveysviranomaisten ja eläinlääkintähuollon taholta. Poikkihallinnollisen toiminnan ja moniviranomaisyhteistyön asettamat vaatimukset tulee ottaa huomioon tiedon kulun ja tiedonhallinnan kehittämishankkeissa.

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Anu Nousiainen

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne

Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue