

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

Kansallisarkisto pitää suunniteltua tiedonhallintalakia erittäin tarpeellisena, mutta sen toimeenpano edellyttää kokonaisvaltaista ja kaikki osatekijät huomioon ottavaa valmistelua. Loppuraportissa asiakirjahallinnan näkökulma on rajattu minimiin ja siinä esitetyt näkemykset asiakirjahallinnan merkityksestä ovat osittain virheellisiä ja jopa tarkoitushakuisia. On hyvin vaikea nähdä, että tiedonhallintalain valmistelulle asetetut tavoitteet täyttyvät, jos viranomaisen asiakirjahallinta rajautuu käytännössä valmistelun ulkopuolelle. Se on oleellinen osa lain vaikutusta ja se tulee ottaa huomioon.

Työryhmän loppuraportin yhtenä tavoitteena on romuttaa tähän asti käytetty asiakirjahallinnan ja asiakirjahallinnon käsitteistö. EU-tietosuojaa-asetukseen perustuva säilyttämisen ja arkistoinnin erottaminen halutaan ulottaa kaikkeen tietoaaineistoon. EU-alueella asiakirjahallinnan toimintatavat ja käsitteistöt ovat kuitenkin erilaisia. Suomi vertautuu tässä suhteessa muihin Pohjoismaihin ja on tärkeää, että tämä yhteys säilyy myös käsitteellisellä tasolla. On tärkeää, ettei uudistus luo epäselvyyttä vakiintuneeseen käsitteistöön, sillä se heijastuu väistämättä myös toiminnan käytäntöihin ja luo epäselvyyttä. Terminologian tulee olla sellaista, että asiakirjahallinnan ammattilaisilla on niistä yhteinen ymmärrys. Kansallisarkisto on erittäin huolissaan siitä, että muutokset voivat haitata julkishallinnon toimivuutta tilanteessa, jossa Suomessa toteutetaan laajoja hallinnollisia uudistuksia.

Raportissa esitettyjen toimivaltaehdotusten lähtökohtana on, että asiakirjan elinkaari jakautuu kahteen erilliseen osioon eli hallinnon ja kansalaisten tarpeisiin ja Kansallisarkistoon arkistoitujen aineistojen tutkimustarpeisiin. Tiedon elinkaari-käsite on raportissa ongelmallinen, koska elinkaarta ei nähdä ennalta suunniteltavana jatkumona, vaan korostetaan elinkaaren aikana tehtäviä päätöksiä. Sähköisessä toimintaympäristössä raportin suunnittelema toimintatapa elinkaaren pilkkomisesta muuttaisi vakiintuneita käytäntöjä ja olisi omiaan synnyttämään sekaannusta. Kansallisarkisto on huolissaan myös siitä, ettei sen lisäksi mikään muu viranomaisen tunne koko julkishallinnon

aineistonhallinnan kokonaisuutta eikä ohjaa viranomaisten asiakirjan elinkaarimalliin perustuvaa toimintaa.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Soveltamisala tulisi määritellä siten, että siinä olisi mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi mitä ovat hallintolain määrittelemät kunnalliset viranomaiset nykyisissä kuntakonserneissa tai miten yksityinen toimija pystyy käytännössä pitämään erillään julkisten ja yksityisten tehtävien tiedonhallinnan (esimerkiksi yrityksen johtoryhmän työskentelyssä)? Tiedonhallintalain soveltamisalan määrittely on lainvalmistelussa tehtävä tavalla, joka mahdollistaa myös julkishallinnon nykytavoitteet yksityistää julkisia palveluja.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Yksi kuvaus tiedonhallinnan eri osa-alueista on kannatettava ajatus. Kuvauksia ei kuitenkaan tulisi tehdä organisaatioittain, vaan palveluittain. Kuvauksen tulisi koskea koko palvelua tai koko tietojärjestelmää eikä organisaatiokohtaista osuutta. Silloin välttyttäisiin pirstoutuneelta suunnittelulta, katkeavilta prosesseilta ja päällekkäisten tietojen keräämiseltä. Lisäksi kuvauksissa tulee ottaa huomioon tiedon koko elinkaari eli myös arkistoon siirtäminen ja arkistoitujen tietojen julkisuusrakenteen muutokset.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

-

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

-

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Raportissa ei käsitellä juurikaan tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on kuitenkin se, että julkinen tieto kerätään vain yhden kerran. Kaikissa kehittyneissä yhteiskunnissa tiedonhallinnan hyvä koordinaatio ja tietoaineistojen yhteiskäyttöisyys ovat kuitenkin entistä tärkeämpiä. Ilman kokonaiskuvaa tavoitteista ja toimijoiden tehtävistä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta on vaikea arvioida myöskään tiedonhallintalain vaikutuksia julkishallinnon kokonaisuuteen.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin, mutta jäsenvaltiot voivat säätää kuolleiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä. Raportissa ei ole otettu millään tavoin kantaa siihen, pitäisikö esimerkiksi julkisuuslaissa

yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen salassapitoaikoja (50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta) arvioida uudelleen. Salassapitoaika on 100 vuotta, jollei henkilön kuolemasta ole tietoa. Käytäntö on edelleen perusteltu, mutta jos kuolinajankohta on tiedossa, olisi tiedonhallinnan yleislain jatkovalmistelussa syytä harkita sitä vaihtoehtoa, että salassapitoa ei ulotettaisi lainkaan kuolleisiin henkilöihin tai vähintään salassapitoajan lyhentämistä.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoineistoista

Julkisuuslain 16.3 §:n mukaan viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Antamistavasta (kopio, tuloste, tiedot sähköisessä muodossa) riippuvat luovutusrajoitukset tulisi purkaa ainakin niissä tilaneissa, joissa on ilmeistä, että henkilötietojen luovutus ei johda rekisteröidyn yksityisyyden loukkaamiseen.

Kommentit osasta 5.8 Tietoineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmä kaavailee, että Kansallisarkisto tekee jatkossa hakemuksesta arkistointipäätöksiä, kun se nykyisin tekee pysyvää säilytystä koskevia päätöksiä. Tällä hetkellä Kansallisarkiston päätökset kohdentuvat lähes yksinomaan operatiivisessa vaiheessa olevaan asiakirjatietoon. Tiedonhallintalakiin kirjattavat säilyttämisen kriteerit eivät ole riittäviä, koska Kansallisarkisto ei voi jatkossa olla varma siitä, että yhteiskunnallisesti ja tutkimuksellisesti merkittävä aineisto saadaan arkistoon. Suunniteltu linjaus ei ota huomioon perustuslain turvaaman tutkimuksen tarpeita, jotka ovat ensisijaisia kriteereitä Kansallisarkiston päättäessä aineistojen pysyvästä säilytyksestä. Kansallisarkisto korostaa, että esitettävien uudistusten suhde perustuslain turvaamaan tutkimuksen vapauteen on erityisesti otettava huomioon lainvalmistelussa.

Arkistoitavan tiedon käytettävyyteen ja saatavuuteen liittyvät metatiedot on luotava operatiivisessa vaiheessa. Kun tiedonhallintalain tavoitteeksi halutaan asettaa tiedon elinkaarihallinnan muuttaminen, tulee uusi toimintamalli vaatimaan huomattavasti nykyistä suuremmat voimavarat. Uudessa mallissa Kansallisarkiston tulisi tuottaa arkistoitavien aineistojen saatavuuden ja käytettävyyden varmistavat metatiedot, jotka viranomaiset tällä hetkellä toteuttavat Kansallisarkiston ohjeiden mukaisesti. Kansallisarkisto pitää toteuttamismallia tältä osin epätarkoituksenmukaisena ja kustannuksia lisäävänä. Muutos lopettaisi Kansallisarkiston proaktiivisuuteen perustuneen toiminnan, joka on alkanut jo 1930-luvulla. Lisäksi suunniteltu tavoite poikkeaa myös pohjoismaisista käytännöistä. Kansallisarkisto muuttuisi angloamerikkalaisen arkistotradition mukaiseksi päätearkistoksi, joka tarjoaa vain arkistointi- ja tietopalvelua.

Mikäli nykyistä julkisuuslakia muutetaan, on sen 27 §:n sisältö kirjattava selkeästi johonkin säädökseen. Valmistelusta vastaa näiltä osin oikeusministeriö.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Kansallisarkiston tiedonhallinnan ohjaustehtävän ja määräyksenantovaltuuden tulee koskea ainakin alkuperäisyyttä, eheyttä ja tiedon käyttöä määritteleviä metatietoja ja niiden sisältöjä, tiedon riittävien käsittelyvaiheiden dokumentoitumista sekä tiedostomuotoja. Tiedon alkuperäisyyttä ja

ehyettä todentavat sekä tiedon käyttöä ohjaavat metatiedot ja niihin liittyvät vaatimukset on aina toteutettava tiedon operatiivisen käsittelyn aikana. Muussa tapauksessa tiedon luotettavuus ja käytettävyys tutkimuksessa voi vaarantua. Näillä tutkimuksen perustuslailliseen asemaan perustuvilla vaatimuksilla on väistämättä vaikutus tietojärjestelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Myös tietojen siirto arkistoon edellyttää tietojärjestelmiltä tiettyjä toiminnallisuuksia. Tämä on entistä tärkeämpää, kun Kansallisarkisto ottaa vastaan lähes yksinomaan digitaalista asiakirjatietoa.

Loppuraportissa on suunniteltu, että julkishallinnon tiedonhallinnan neuvottelukunta ohjaisi julkishallinnon organisaatioita niiden tiedonhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Malli on jo todettu Ruotsissa toimimattomaksi ja siellä katsotaan, että jonkin viranomaisen tulee vastata tehtävästä kokonaisvaltaisesti. Myös tiedonhallintalakityöryhmän viimeisessä kokouksessa suurin osa kokoukseen osallistuneista kritisoi tätä suunnitelmaa, joka pohjautuu keinotekoiseen ajatukseen tiedon elinkaaren pilkkomisesta ja valitettavaan tietämättömyyteen siitä, mitä tiedonhallinnan ohjaustoiminta tänä päivänä on. Määräajoin kokoontuva neuvottelukunta ei pysty hoitamaan tiedonhallinnan ohjaustoimintaa, sillä kyse on hyvin pitkälti akuuteista tietotarpeista, jotka liittyvät tiedon elinkaaren eri vaiheisiin. Toiminnasta tulisi vastata sellaisen viranomaisen, jolla on lakiin perustuva mandaatti ja tarvittava ohjausosaaminen. Ensisijaisesti julkishallinnon organisaatioiden esittämät kysymykset liittyvät operatiiviseen tiedonhallintaan. Neuvottelukuntamalli synnyttää vakavan uhkakuvan nykyiselle hyvin toimivalle ohjausmallille ja kokonaisuuden hallinnalle.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Tiedonhallinnan kokonaisvaltainen ohjausvastuu on määriteltävä viranomaistoiminnaksi ja linjattava ohjaava taho. Lakivalmistelussa tulee ottaa huomioon kaikki tiedonhallinnan osa-alueet ja tarkastella niihin liittyvää kehittämistarvetta objektiivisesti.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

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

Valtioneuvoston 21.6.2017 antama periaatepäätös asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisesti on keskeinen linjaus, joka velvoittaa viranomaisia ja antaa Kansallisarkistolle merkittävän valtuuden toteuttajana.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Kansallisarkisto pitää erityisen huolestuttavana ajatusta arkistolain ja julkisuuslain kumoamisesta tai oleellisesta muuttamisesta. Niiden vaikutus julkishallinnon toimivuuteen on keskeinen ja muutosten tulee olla huolellisesti valmisteltuja ja harkittuja. Julkisuuslakia koskevien muutosten valmistelusta

vastaa oikeusministeriö, arkistolain osalta vastuu on opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Muutoksilla voi olla laajakantoisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja julkishallinnon ohjausjärjestelmiin. On varmistettava, että käsitteistö vastaa pohjoismaista käytäntöä ja lakeihin toteutettavat muutokset ymmärretään yksiselitteisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Elinkaarimalliin perustuva yhtenäisen toimintavan ja ohjauksen muuttaminen tulevat mitä ilmeisimmin aiheuttamaan merkittäviä lisäkustannuksia, sillä tehtävät pirstoutuvat ja arkistointi esitetyllä tavalla edellyttää erillisten metatietomallien luomista ja palvelukäytäntöjen toteuttamista. Muutoksen kustannusvaikutukset olisi ehdottomasti arvioitava luotettavalla tavalla.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Suunniteltu tiedonhallinnan ohjausmalli ja uudelleen määriteltävät käsitteet tulevat synnyttämään sekaannusta.

Organisaatiokohtaiset veloitteet (esim. kuvaukset) eivät edistä tavoiteltua yhteentoimivuutta.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

-

Happonen Päivi
Kansallisarkisto