



Valtiovarainministeriö, kirjaamo
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö 5.10.2017, VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

LAUSUNTO JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTÄ SELVITTÄNEEN TYÖRYHMÄN RAPORTISTA

Oulun kaupunki pyysi ja sai 31.10.2017 jatkoaikaa lausunnolle 13.11.2017 asti. Konsernipalveluiden johtajan Ari Heikkisen toimeksiannosta lausuntoa on valmistellut Oulun kaupungin asianhallinta yhteistyössä konsernihallinnon muiden toimijoiden kanssa. Jos ei toisin todeta, on lausunto koottu useamman tahon samansuuntaisista kommenteista, muussa tapauksessa lausunnonantaja on mainittu kyseisessä kohdassa.

Yleiset kommentit raportista

Asianhallintapäällikkö Sanna-Leena Eskola, konsernihallinto:

Tulevan lain pyrkimys sääntelyn yhdenmukaistamiseen on hyvä. Hyvää on myös siirtyminen organisaatiokeskeisyydestä tiedon elinkaaren hallinnan kokonaisuuteen sekä hallinnon palveluroolin korostaminen.

Luku tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista vaikuttaa keskeneräiseltä ja kaipaa selkeyttämistä.

Vs. tietohallintopäällikkö Ari Ylinä, konsernihallinto:

Toimintaympäristö on muuttunut paljon digitalisaation edetessä. Palvelutietovaranto ja käynnissä oleva Suomi.fi –hanke ovat jo osoitus siitä, miten asiointia ja tiedonsaantia viranomaisen asiakirjoista voidaan edistää yhdenmukaisella palveluportaalilla ja toimintatavoilla. Siksi loppuraportissa huomioitu tietoprosessien virtaviivaistaminen ja esim. avoimen datan ja rajapintojen hyödyntäminen, sekä luopuminen erillisistä tietolupapyynnöistä sekä pyrkimys semanttiseen yhteensopivuuteen on kannatettavaa. Yhtenäinen, monet toimialat yhdistävä tiedonhallintalaki edistää siilomaisesta ajattelusta luopumista, tiedonhallinnan laaja-alaisempaa ymmärtämistä, mutta vaatii myös osaamisen kehittämistä ja yhteistyön edistämistä tiedonhallinnan ja tietohallinnon ammattilaisilta. Kokonaisarkkitehtuurityön jatkaminen ja rajapintojen hyödyntäminen on ensiarvoista. Koska kokonaisuus on laaja, niin olisiko syytä selvittää, onko aiheellista laatia ensin yleislaki, jota tarkennetaan asetuksilla tai suosituksilla?



Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Kehittämislinjauksissa on hyvää se, että sääntelyä sovelletaan julkiseen hallintoon kokonaisuutena niin, että velvoitteet ovat samanlaiset riippumatta siitä hoitaako julkisia, lakisääteisiä tehtäviä kunta, valtio tai yksityinen taho.

Työryhmän näkemyksen mukaan laissa säädetään tiedonhallinnan tehtävistä, ei siitä miten ne organisoidaan viranomaisessa. Tällöin tehtävämäärittelyn täytyy olla selkeä, kattava ja velvoittava. Tiedonhallinnalle tulisi olla yksi, yhteinen määritelmä, joka muodostuisi tiedonhallintaan liittyvistä tehtävistä, vastuista ja velvollisuuksista. Siten sääntely kohdistuisi nimenomaan viranomaisen tehtäviin.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Mitä enemmän siirrytään sähköisiin palveluihin ja sähköisen tiedon määrä lisääntyy, sitä enemmän on tarvetta tiedon ohjaamiselle. Yhtenäiset kriteerit, yhtenäinen semantiikka sekä esim. kuvausstandardit ovat edellytyksiä tietoaineistojen yhteiskäytölle.

Arkistonmuodostussuunnitelman (tiedonohjaussuunnitelman) merkitys on nimenomaan konkreettisessa tiedon ohjaamisessa. Suunnitelma voi olla osa isompaa kokonaisuutta ja sen muoto voi olla erilainen kuin nyt, mutta yhdenmukaisia ohjaustietoja tulisi edellyttää viranomaisilta.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluottisuus

Salassa pidettävien tietojen luokittelu on ollut erilaista valtiollisilla toimijoilla ja kunnilla. Tätä tulee yksinkertaistaa niin, että kaikkia viranomaisia koskevat samat luokittelut ja että luokittelujärjestelmiä olisi vain yksi.

Lokitietojen käsittelyn yhdenmukaistaminen ja säilytysaikojen määrittely ovat tärkeä kehityskohde.

Terminä harkinnanvaraisesti julkinen on yhtä ongelmallinen kuin säilytysaikaosuutuksissa käytetty oma tarve.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Viranomaisen asioiden rekisteröintitarve on jatkossakin hyvän hallinnon kannalta olennaista. Raportista ei käy ilmi, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan palveluiden tuottamiseen liittyvällä rekisteröinnillä ja mitä palveluita tässä tarkoitetaan. Tämä täytyy ehdottomasti avata ja määritellä. Täytyy pitää huolta siitä, ettei luoda uutta, vaikeasti ymmärrettävää ja harkinnanvaraista sääntelykokonaisuutta.



Hallintoasian käsittelyn näkökulmasta ja kuntalaisen näkökulmasta ei ole eroa sillä, onko asia tullut vireille asianosaisaloitteisesti tai viranomaisaloitteisesti. Onko tällainen erottelu tarpeen?

Laillisuusvalvonnan näkökulma asianhallinnan järjestämiseen sivulla 91, sisältää myös rekisteröimiseen liittyviä periaatteita, jotka olisi hyvä sisällyttää tiedonhallintalakiin.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Hankinta-asiantuntija Outi Tarvainen, konsernihallinto:

On erittäin kannatettavaa, että vaikeasti tulkittavissa oleva tietohallintolain järjestelmien yhteentoimivuutta koskeva ei-velvoittava sääntely laaditaan uudelleen ja velvoittavaksi kappaleessa 5.5.1 esitetyn mukaisesti tiedonhallinnan yleislakiin.

Tiedon hallinnan keskeisimpien käsitteiden määrittely yleislaissa olisi kannatettavaa, samoin julkisen hallinnon yhteisen sanastotietovarannon muodostaminen.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Julkisuuslain 24§ tulee selkiyttää. Työryhmän esitys salassapitosääntelyn uudelleen ryhmittelystä helpommin luettavaan ja jäseneltyyn muotoon on kannatettava.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista / Ei kommentteja

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Asianhallintapäällikkö Sanna-Leena Eskola, konsernihallinto:

Luku tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista vaikuttaa keskeneräiseltä ja siinä on käsitteellistä horjuvuutta.

Selvää on, että arkistolaki on vanhentunut. Kuten raportista käy ilmi, arkistolaki sisältää sisäistä epäjohtonmukaisuutta ja on ristiriidassa muiden säädösten kanssa. Se on myös sovellettavissa lähinnä arkistonmuodostajan paperiaineistoon. Kannatamme arkistonmuodostaja -termistä luopumista, tiedonhallintayksikkö on selkeämpi termi.

Hyvää on myös se, että sähköinen aineisto, sen ominaispiirteet, sen käytettävyyteen ja tietoturvaan liittyvät asian huomioidaan laajasti. Tästä huolimatta uudenkin lain tulee ottaa kantaa myös vanhojen paperiaineistojen säilyttämiseen. Osaa aineistosta säilytetään edelleen alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan mutta sen digitalisointi ei välttämättä ole kannattavaa. Jävätkö Kansallisarkiston (ent. arkistolaitos) vanhat seulontapäätökset voimaan vai sovelletaanko uutta lakia takautuvasti?

Raportissa viitataan siihen, että viranomainen, esim. kunta tai sen toimielin on arkistonmuodostaja, mutta ei arkistoviranomainen. Ja että kunnille on säädetty arkistonmuodostajan tehtävistä, mutta ei arkiston pitäjänä toimimisesta. Käytännössä



viranomaisella on tila nimeltä arkisto, jossa arkistonmuodostaja säilyttää pitkään ja pysyvästi säilytettävää aineistoaan.

”Tietojen säilyttämistä koskeva sääntely ja arkistointi on erotettava selkeästi toisistaan, koska säilyttämiselle ja arkistoinnille on olemassa erilaiset käyttötarkoitukset ja perusteet. Tämä on omaksuttu myös EU:n yleisessä tietosuojaa-asetuksessa.” s. 143. Sisällöllisesti tämä erottaminen voi olla tarpeen, mutta käytettyjen ilmaisujen osalta ehdotus on ongelmallinen. Jos käytetyt ilmaisut perustuvat EU:n tietosuojaa-asetukseen, pitää niihin suhtautua kriittisesti, ja ottaa huomioon termien kääntämisen vaikeus. EU:n alueella kansalliset erot arkistointiperiaatteissa ja teorioissa tulee ottaa huomioon.

Raportissa esitetään, että tietoaineistojen säilytysaikojen määräytymisen perusteista/kriteereistä säädetään laissa. Säännöksistä ilmeni, millä perusteilla tietojen säilytysaika määritellään käyttötarkoitukseensa nähden. Näiden kriteerien perusteella kukin tiedonhallintayksikkö määritteli säilytysajat, ellei tietoja ole päätetty arkistoida Kansallisarkistoon. Kuinka tarkalla tasolla säilytysaikojen kriteereistä voidaan laissa säätää? Miten säilytysaikojen määrittely toteutetaan käytännössä? Yleisperiaate tulevassa laissa näyttäisi olevan yhtenäisissä toimintatavoissa ja yhteisissä tietovarannoissa ja tietoja pitäisi pystyä tarkastelemaan avoimien rajapintojen kautta. Millä taataan että viranomaisella, esim. kunnilla (satoja tehtäviä) on riittävä asiantuntemus käyttötarkoitusten ja säilytysaikojen arviointiin, ja arkistointitarpeen määrittelyyn.

Työryhmän näkemyksen mukaan laissa säädetään tiedonhallinnan tehtävistä, ei siitä miten ne organisoidaan viranomaisessa. Kehittämislinjauksissa on esitys arkistovastaavasta, joka jokaisen viranomaisen tulee nimetä. Tällä siis pyritään vaikuttamaan siihen, miten tehtävät ainakin joiltain osin organisoidaan viranomaisessa. Tässä on selkeä ristiriita.

Jos Kansallisarkisto on ainoa arkistoiva viranomainen, niin miksi muilla viranomaisilla pitää olla arkistovastaava? Arkistovastaava olisi ainoa, joka saisi käsitellä Kansallisarkiston omistamaa, mutta viranomaisen omalla kustannuksellaan säilyttämään paperiaineistoa. Lisäksi viranomaisen arkistovastaavan pitäisi ensi vaiheessa osallistua tietoaineistojen säilytysarvon ja säilytysaikojen määrittelyyn. Käytännössä siis arkistovastaava olisi eräänlainen Kansallisarkiston etätyöntekijä, jolla kuitenkin olisi vastuullaan yksi tiedonhallinnan perustehtävistä eli tietoaineistojen arvonmääritys, joka meidän näkökulmastamme on jatkuvaa, ei vain ensi vaiheessa tehtävää. Tällaisen toimintamallin sijaan kannattaisimme sitä, että tiedonhallinnan tehtävistä säädetään velvoittavasti ja tehtäviin sisällytetään myös aiemmin asiakirjahallinnon tehtäväkenttään kuuluvat tehtävät, myös nämä tässä arkistovastaavalle osoitetut tehtävät.

Viranomaisten hallussa olevat manuaaliset, arkistoitavaksi tarkoitetut aineistot arkistoidaan jatkossa Kansallisarkiston lukuun, vaikka aineisto säilytettäisiin viranomaisen toimitiloissa. Tällöin Kansallisarkisto käyttää näihin aineistoihin päätöksentekovoimaa muun muassa tietoluovutusten osalta. Nykytilanteen perusteella on vaikeaa hahmottaa, miten Kansallisarkisto pystyisi toteuttamaan tietoluovutuksiin liittyviä veloitteita satojen eri viranomaisten hallussa oleviin aineistoihin. Sähköisten aineistojen osalta tällaista ongelmaa ei ole.



13.11.2017

OUKA/8320/00.04.00/2016

Sähköisessä toimintatavassa ja yhteisten tietovarantojen toteutuessa metatietojen määrittelyllä ja yhdenmukaisuudella on ratkaiseva asema tietovarantojen käytettävyydessä. Metatietojen määrittelyn ohjaus annettaisiin tässä mallissa tiedonhallintaneuvottelukunnalle. Todennäköisesti metatietojen määrittelyn ohjaustarve on jatkuvaa ja saattaa vaatia nopeaa reagoitua. Näkemyksemme on, että ohjauksen tulisi olla viranomaisella.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Hankinta-asiantuntija Outi Tarvainen, konsernihallinto

Kannatettavaa on kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevien säännösten yhdistäminen tietohallintolaista muihin tiedonhallintaa koskeviin suunnittelua ja kuvaamista koskeviin velvoitteisiin. Näin hajaantuneet, eri lainsäädännöissä olevat velvoitteet saadaan yhden lain alle.

Kannatettavaa on kokonaisarkkitehtuurityötä koskevien velvoitteiden vahvempi sääntely lainsäädännössä tiedonhallinnan parantamiseksi ja sujuvoittamiseksi.

Kannatetaan tietohallintolain säännösten selkiyttämistä toimeenpanon varmistamiseksi. Kannatetaan tietohallintohankkeiden arviointiin liittyvien säännösten sisällyttämistä osaksi talousarviolainsäädäntöä, koska hankkeiden toteutuminen on nimenomaan talousarvioon ja varojen suunnitelmalliseen käyttöön liittyvä asia.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa? Luvun 5.8 kehittämislinjausten selkiyttäminen on selkeä prioriteetti

Oulussa 13.11.2017

Johtaja Ari Heikkisen puolesta
Asianhallintapäällikkö Sanna-Leena Eskola
Konsernihallinto
Puh. 044 7030 671
sanna-leena.eskola@ouka.fi