

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite lausuntopyyntöne 5.10.2017, VM/1709/00.01.00.01/2016

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin lausunto julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori on saanut 5.10.2017 lausuntopyynnön julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista. Valtori sai 9.10.2017 jatkoajan lausunnon jättämiseen omasta pyynnöstään pe 3.11.2017 mennessä.

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori esittää lausuntoon seuraavaa:

Yleiset kommentit raportista Lausuntokohta 1

Yleiset kommentit raportista:

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori pitää hyvänä asiana julkishallinnon tiedonhallinnan kokoamista yhteen lakiin nykyisen hajallaan olevan lainsäädännön sijaan. Tiedonhallintaa koskevan säännösten on hyvä muodostaa yksi yhtenäinen kokonaisuus. Nykyinen lainsäädäntö on pirstaloitunut lukuisiin eri lakeihin ja on aiheuttanut jopa ristiriitaisia tulkintoja lain soveltamisessa.

Toisaalta tulee arvioida tarkoin, onko esimerkiksi Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia kokonaisuudessaan syytä yhdistää suunnitteilla olevaan tiedonhallintalakiin. Julkisuuslaista voitaisiin siirtää tiedonhallintaa koskevat säännökset tiedonhallintalakiin, mutta jättää julkisuutta ja salassapitoa koskevat asiat edelleen julkisuuslakiin. Näin tietosuojaan liittyvät säännökset sekä julkisuuslaki muodostaisivat omat erilliset säännöskokonaisuutensa, jotka koskisivat sekä julkista että yksityistä sektoria mukaan lukien viranomaisen lukuun toimivat tahot. Tiedonhallintalaki taas painottuisi viranomaisten ja niiden lukuun toimivien säätelyyn.

Valtori toivoo, että lainsäädännön uudistuksen yhteydessä henkilötietojen käsittelyn suojaustaso tarkistettaisiin yleisesti siten, että ST IV-tason suojaus riittää. Julkishallinnolla ei ole varaa noudattaa ST III-tason suojausvaatimuksia kaikissa henkilötietoja käsittelevissä järjestelmissä.

Oleellista on myös tietojen suojaustason määrittelyssä, että käytäntöön soveltaminen johtaisi yhtenäiseen tulkintaan eri tahoilla. Tämä selkeyt-

täisi tietojärjestelmien suunnittelua ja laskisi järjestelmien kehittämis- ja tuotantokustannuksia oleellisesti.

Valtorin toiminnan ja kustannusten pienentämisen kannalta tiedon käsittelyn ja sen hallinnan yhtenäistäminen on tärkeää. Uudella lainsäädännöllä selkeytetään ja yhtenäistetään tulkintaa viranomaisten velvoitteiden toteuttamisessa. Tämä on tärkeää myös kansalaisten oikeuksien turvaamisessa. Samalla lainsäädännön selkeyttäminen auttaa kustannusten alentamisessa.

Valtori painottaa sitä, että on erityisen tärkeää, että yksi taho vastaa ohjauksesta.

Edelleen Valtori toteaa, että lainsäädäntö muodostaa luonnollisen jatkumon, jolloin uutta kehitetään vanhan hyväksi koetun päälle kuitenkin uudistamalla sitä ja kehittämällä toimintatapoja.

Valtori pitää hyvänä kaiken kaikkiaan sitä, että tiedonhallintaa koskevasta lainsäädäntöuudistuksesta on järjestetty laaja lausuntokierros. Lausunnon antamista tosin olisi helpottanut se, että samalla olisi ollut myös alustavia lakiluonnoksia perusteluineen käsiteltävänä. Nyt raportti näyttää suuntaa tulevista lainsäädännön linjauksista. Näin ollen on tärkeää, että myös lakiluonnos perusteluineen saadaan lausuntokierrokselle riittävän varhaisessa vaiheessa.

Kommentit raporin 5 luvusta Lausunto kohta 9

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista:

Valtorin näkemyksen mukaan on tärkeää määritellä tieto- ja tiedonhallintaan liittyvä terminologia ja käsitteet selkeästi. Asiakirjojen ja tietojen käsittelyyn vakiintuneiden termien määrittelemättä jättäminen on omiaan lisäämään epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta entisestään eri viranomaisissa ja jopa kansalaisten keskuudessa. Asiakirjan ja tiedon käsitteet on hyvä määritellä ja tuoda esiin sellaisena kuin ne fyysisen muotonsa puolesta näyttävät.

Tiedonhallintaa koskeva soveltamisala tulisi käsitellä nykyisen arkistolain mukaan mahdollisimman laajasti, koska näin vältetään tulkinnalta, mitä säilytetään ja arkistoidaan. Erityisesti avoimuuden ja julkisuuden toteutumisessa tämä on avainasia niin viranomaisen sisäisessä toiminnassa kuin hallinnon avoimuudessa kansalaisiin päin. Tietoaineiston ja arkiston kattavuus ja aukottomuus ovat keskeisiä viranomaistoiminnan luottamuksen säilyttämisessä. Varsinkin nyky maailman aikana, jolloin tiedon hallinta määrääjän ja pysyvästi säilytettävien tietoaineistojen osalta on tietojärjestelmien ja teknologian tuomien mahdollisuuksien kautta varsin kustannustehokkaasti hoidettavissa. Muutoin on vaarana erilaiset tulkinnat ja käytännöt eri viranomaisissa, silloinkin kun lainsäädännöstä johtuvia eroavaisuuksia ei ole. Useimmiten asiakirja tai tieto toimii todisteena tietystä toimenpiteestä ko. tehtäväprosessissa.

Edelleen on muistettava, että samalla tai saman sisältöisellä asiakirjalla tai tiedolla eri viranomaisissa voi olla erilainen tehtävä ja rooli. Toisessa se on määräys, toisessa sisäisen ohjeen liite ja kolmannessa kansalaisaloitteen tai hakemuksen liite. Kaikki nämä muodostavat oman kokonaisuutensa.

Edelleen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomioita tiedon elinkaaren hallinnassa siihen liittyvien tehtävien ja vastuiden sääntelyyn. Kansallisarkiston rooli pysyvästi säilytettävän tiedon ohjauksessa tulee varmistaa tiedon elinkaaren hallinnassa.

Valtorin kannalta on tärkeää, että asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan ohjauksesta vastaa yksi taho, joka tarvittaessa antaa myös tulkintoja. Tärkeää on saada selkeät ja yhteneväiset ohjeet koko julkiselle hallinnolle ulottaen ohjeistus myös julkiselle hallinnolle palveluja tuottavalle taholle asti. Kysymyksessä on kansallinen tietopääoma, jonka löydettävyyttä, eheys, käytettävyys ja saatavuus on turvattava mahdollisimman laaja-alaisena niin hallinnon oman toiminnan, liiketoiminnan sekä kansalaisten ja tutkimuksen käyttöön.

Kommentit osasta 5.2. Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Tietoaineistojen kuvaaminen avoimuuden ja julkisuuden sekä organisaation sisäisen toiminnan tehostamisessa on olennaisen tärkeä asia. Toivottavaa on, että kuvaamisessa noudatetaan jo hyväksi havaittuja käytäntöjä ja menetelmiä kuten tiedonhallintasuunnitelmat ja tiedonohjaussuunnitelmat, jotka on toteutettu tehtävittäin prosessien mukaan. Ilman tiedonhallintasuunnitelmaa on mahdoton toteuttaa jo omaan sisäiseen toimintaan liittyviä tietotarpeita ja tämä tuo tehottomuutta toimintaan, eikä ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista toimintaa.

Kuvaaminen on kuitenkin toteutettava riittävällä tasolla siten, että ne ovat luettavissa ja hahmotettavissa, mitä tietoa tietojärjestelmä sisältää. Rinnakkaisen sääntelyn purkamisen ja ohjauksen yhdenmukaistaminen on kannatettavaa. Käytännössä rinnakkaisesta säätelystä huolimatta jo nykyisen lainsäädännön aikana on monesti pyritty toimimaan yhdenmukaisten kuvausten mukaan.

Yhdenmukainen tehtävärakenne ja yhdenmukaiset hallinnon prosessit tulee olla koko hallinnon käytössä tietyn siirtymävaiheen jälkeen. Tämä edesauttaa tulevaisuudessa siirtymistä kohti mahdollista valtionhallinnon yhteistä asianhallintaa ja yhdenmukaisia menettelyjä tietyissä hallinnon asioissa.

Kommentit osasta 5.3. Tietoturvallisuus

Valtorin näkemyksen mukaan on tärkeää, että tietoturvaan liittyviä vaatimuksia ja velvoitteita selkeytetään.

Kommentit osasta 5.4. Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Uuden lainsäädännön kehittämisessä tulisi huolehtia siitä, että säilytetäisiin nykyisin hyvin toimivat menetelmät ja järjestelmät arkistonmuodostuksen hallinnassa ja tiedon elinkaaren hallinnassa. Arkistonmuodostussuunnitelma ja tiedonohjaussuunnitelma antavat hyvän lähtökohdan organisaation tiedonhallintaan ja ne varmistavat samalla tehtävissä ja prosesseissa karttuvan tietoaineiston julkisuuden ja avoimuuden toteutumisen sekä organisaation sisällä että ulkopuolella.

Terminologiaa mahdollisesti tarkistettaessa tulee huolehtia siitä, että se on yhdenmukainen kaikilta osin eikä tulkintoja jää.

Kirjaamisen ja rekisteröinnin osuutta arkistonmuodostuksessa ei tule unohtaa, koska sen avulla hallitaan tietoaineistojen kokonaisuutta ja pitkiäkin aikoja aktiivina pysyvää aineistoa. Edelleen kirjaamisessa toteutetaan hallintolain mukaisia menettelyitä viranomaistoiminnassa. Hallintolaki keskeisenä osana asiakirja- ja tiedonhallintaa olisi työryhmän raportissa voinut avata kattavammin, koska sen säännökset vaikuttavat oleellisesti tiedonhallintaan ja sen eri vaiheisiin.

Edelleen tiedon todistusvoimaisuuteen raportissa on kiinnitetty vähemmän huomiota. Tässä tiedon eheydellä ja synty-yhteydellä on edelleen merkityksensä. Tiedon sähköinen käsittely asettaa näille tavoitteille erityisiä vaatimuksia.

Sama tietoaineisto on teoreettisesti kyseenalainen käsite, koska eri viranomaisille toimitetuilla asiakirjoilla on jokaisella oma ainutlaatuinen tehtävänsä, joka vaihtelee tehtävän mukaisesti.

Kaiken kaikkiaan arkistonmuodostuksen osuutta raportissa olisi ollut hyvä avata enemmän jo organisaatioiden vastuukysymystenkin ja tiedon omistajuuden näkökulmasta.

Edelleen rekisterinpitäjyyteen ja tekniseen ylläpitoon sekä palveluntarjontaan liittyvät kysymykset tarvitsevat selkeyttämistä mm. valtion palvelukeskusten osalta.

Uudessa lainsäädännössä tulisi turvata tiedon pitkäaikainen ja pysyvä säilytys myös henkilörekistereiden osalta tarvittaessa. Tietopyynnöt ja tutkimusta koskevat tutkimuspyynnöt ovat osoittaneet, että ihminen kiinnostaa. Säättämällä riittävän pitkät suoja-ajat aineistojen käytölle, voidaan suojatusti myös henkilörekistereiden tietoja säilyttää pysyvästi tuleville sukupolville. Jo nykyinen lainsäädäntö antaa tähän mahdollisuuden esim. 100 vuotta salassapito ja 50 vuotta kuoleman jälkeen eli yhteensä 150 vuotta.

Kommentit osasta 5.5. Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta olisi työryhmän raportissa voinut käsitellä enemmän.

Lainsäädännön kehittämisessä tulisi panostaa tietojen liikkuvuuden edistämiseksi ja helpottamiseksi rajapintojen avulla. Näkökulma prosessien ja tietojenmuodostuksen osalta organisaatiota laajemmaksi.

Vaikka yhteentoimivuuden lisääminen on Valtorinkin kannalta etu, niin standardien ja yhteiskäyttöisyyttä edistävien rajapintavaatimusten kirjaaminen lakiin saattaa asettaa markkinoilla olevia tuotteita eriarvoiseen asemaan, mikä voi rajoittaa kilpailua eitoivotusti.

Kommentit osasta 5.6. Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Valtori kannattaa tietoaineistojen salassapitoluokitusten yksinkertaistamista ja selkeyttämistä.

Kannatettavaa on myös raportin suunnitelma, siirtää osa laadituista tietoturvallisuuden vaatimuksista laissa osaksi yleisempiä tiedonhallinnan säännöksiä. Tietoaineistojen käsittelyyn liittyy aina tietoturva-asiat. Vähintään viittaukset tulisi liittää tiedonhallintaa koskevaan sääntelyyn.

Kokonaisuutena tulee varmistaa, että organisaatiotason tiedonhallinta on yhteneväinen julkisuudesta ja salassapidosta annettavien säännösten kanssa.

Kommentit osasta 5.7. Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Tutkimusta varten toteutettaviin tietoluovutuksiin tulee saada yhtenäiset ohjeet ja periaatteet. Yhtenäiset periaatteet todennäköisesti tarjoavat myös mahdollisuuden yhtenäisten teknisten rajapintojen luomiselle tietojen luovutukseen.

Valmisteilla olevassa lakikokonaisuudessa tulisi jotenkin huomioida sähköisten kanavien kautta samalta taholta tulevat jatkuvasti toistuvat tietopyynnöt, jotka aiheuttavat julkishallinnolle kohtuutonta työkuormaa, kustannuksia ja haittavat merkittävästi varsinaisten virastotehtävien hoitamista. Yksi osa-alue, joka tässä yhteydessä tulisi huomoida, ovat hakurobotit.

Organisaation omaa asiantuntemusta tietoaineistojen julkisuuden tulokinnassa ei tule unohtaa, koska se parhaiten tuntee aineistojensa sisällön. Tämä on erityisesti otettava huomioon tietoaineistojen luovutuksen ns. ulkoistamisessa.

Kommentit osasta 5.8. Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmän esitys raportissa tiedon tallentamisesta ja arkistoinnista voi johtaa käsitteiden sekaannukseen. Nykykäytännön mukaan asiakirja tulee arkistoida heti sen valmistumisen jälkeen. Työryhmän raportissa ku-

vataan tallennusta ja säilytystä ja arkistointi on rajattu tilanteeseen, jossa tietoaaineisto olisi jo elinkaarensa passiivivaiheessa. Terminologiasta huolimatta tulee huolehtia siitä, että tiedot tulee säilyttää systemaattisesti myös elinkaarensa alkuvaiheessa, koska pääsääntöisesti asiakirjan todistusvoimaisuus rajoittuu juuri tiedonhallinnan alkuvaiheeseen ja jatkuen pitkän määräajan säilytysvaiheeseen ja monesti aina arkistointivaiheeseen asti. Tässä mielessä selkeämpi olisi hallinta tietoa yksillä käsitteillä, koska tiedon todistusvoimaisuuden säilyttäminen tulee monesti sisältymään kaikkien eri termeillä kutsuttaviin säilytysvaiheisiin. Näin ollen tulee huolehtia siitä, että tietojen eheys, saatavuus ja käytettävyys turvataan kaikissa elinkaaren vaiheissa.

Työryhmän raportissa mainitaan arkistovastaavan nimeämisestä. Nimityksen tulisi sisältää koko tiedon elinkaaren hallinnan tehtävä. Nykykäytäntöä vastaava nimike olisi esimerkiksi tiedonhallintavastaava. Arkistointivaihe on pitänyt suunnitella jo ennakkoon. Jos työryhmä on tarkoittanut asiaa toteutettavan vasta Kansallisarkitioon luovutusvaiheessa ollaan tosi pahasti myöhässä ko. tiedonhallinnan elinkaarenhallinnan vaihetta toteutettaessa. Samalla se merkisi asiakirjahallinnossa paluuta ennen vuoden 1982 arkistolakia edeltävään aikaan eli vuosikymmeniä taaksepäin. Nykyisin asiakirjahallinnon ja tiedonhallinnan koulutus on Suomessa korkealla tasolla. Monessa yliopistossa on tehtävään valmistamia maisterin koulutus- ja tutkinto-ohjelmia.

Olennainen ja keskeinen osa asiakirjahallinnon ammattilaisen työtä organisaatioissa on ollut tiedon arvon määrittäminen. Tämä lainsäädännössä tulee edelleen turvata organisaatioissa. Toisaalta organisaatioilla ei aina välttämättä ole osaamista tietopääoman yhteiskunnan nykypäivän ja kulttuurihistoriallisten tulevaisuuden tutkimustarpeiden määrittämiseen. Näin ollen tulisi luoda ja turvata menetelmä, jossa varmistettaisiin tulevaisuuden tutkimustarpeiden tietoaaineisto. Varsinkin kun, aineistot ovat sähköisessä muodossa helpommin hallittavissa ja säilytettävissä tutkijoita varten, kuin paperimaailmassa. Tietoaaineistojen hävittäminen on aina lopullinen. Esteet tutkimusaineistojen säilyttämiselle tulisi poistaa. Samalla se tukee myös myöhemmin julkiseksi tulevan aineiston avoimuutta historiankirjoituksen tutkimuskäytössä.

Kommentit osasta 5.9. Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Erityisen tärkeää on, että yksi taho vastaa ohjauksesta. Ohjaavan tahon tulee kuitenkin varmistaa, että laaja-alaisesti on kuultu eri tahojen osapuolia ennen linjauksia.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista Lausuntokohta 1

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Henkilötietoja koskavat suojausvaatimukset ovat nykyisin kohtuuttomat julkishallinnon rahoitustilanteeseen nähden, joten nämä vaatimukset on kiirrellisesti asetettava realistiselle tasolle.

Muut tarpeelliset toimenpiteet Lausuntokohta 1

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

Lainsäädännön kehittämisessä tulisi julkisten palvelujen yksityistämässä ottaa huomioon aikaisemmin ko. toiminnoissa karttuneen tietopääoman pysyminen esim. valtionhallinnon omistuksessa, koska kysymys on kansallisesta tietopääomasta. Toisaalta säännösten avulla voitaisiin selkeyttää tietoaineistojen omistajuutta yksityistämisen jälkeen, miten viranomaisen lukuun tehtävissä toiminnoissa karttuvien tietojen käsittelyä.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset Lausuntokohta 4

Mitä vaikutuksia työryhmän ehdotuksilla on organisaatiossanne tai hallinnonalallanne? Kuvaile vaikutuksia alla.

Yleiset kommentit vaikutuksista:

Pääsääntöisesti suunnitellut muutokset helpottavat substanssijärjestelmien yhteisten alustojen kehittämistä, jatkuvaa tuotantoa ja ylläpitoa. Muutokset auttavat pinentämään ICT-kustannuksia. Ainoa nähtävissä oleva uhka on kohtuuton vaatimustaso.

Taloudelliset vaikutukset:

Muutokset nykytilanteeseen aiheuttavat lisäkustannuksia, mutta ratkaisujen yhtenäistymisen myötä kokonaiskustannukset laskevat.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan:

Toteutuessaan tiedonhallinnan lainsäädäntöuudistuksen tulee epäilemättä tehostamaan hallinnon toimintaa ja samalla toteuttamaan myös avoimuutta ja julkisuutta. Raportin eräissä kohdissa esittämät tiedonhallintaan liittyvät muutokset saattavat johtaa tosin taannehtivaan kehitykseen, jolloin ensinmainittuja tavoitteita ei saavuteta. Osaamisen yhdistäminen (tietosisällön osaajat ja tekniikan osaajat) jo yksinomaan edellyttää onnistumista. Jo olemassa oleva osaaminen tulee ottaa laajalajaisesti käyttöön.

Yhteiskunnalliset vaikutukset:

Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat merkittävät suunnitteilla olevan lain-
säädännön tavoitteiden onnistuessa. Säännösten ja niiden edellytysten
toteuttamisessa tulisi muistaa, ettei ”kärrynpyörää” keksitä uudelleen,
vaan rakennetaan jo olemassa olevan hyvän käytännön päälle.

Helsingissä päivänä marraskuuta 2017

Toimitusjohtaja

Pasi Lehmus

Hallintojohtaja

Kimmo Suopajarvi

Jakelu

Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
Tomi Voutilainen, valtiovarainministeriö