

Valtiovarainministeriö

15.11.2017

Snellmaninkatu 1 A, PL 28
00023 Valtiovarainministeriö

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

Lausunto julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittävän työryhmän raportista (Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017). Helsingin kaupunki toteaa seuraavaa.

Yleiset kommentit raportista

Helsingin kaupunki toteaa, että tiedonhallinnan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää monilta osin vanhentuneena ja vaikeasti hahmotettavana. Rungas ja hajanainen sääntely on muodostunut vaikeasti sovellettavaksi.

Raportissa ehdotetaan useita säädöksiä ja säännöksiä kumottaviksi ja niihin sisältyvän sääntelyn ottamista muutettuna uuteen tiedonhallintaa koskevaan lakiin. Tiedonhallinnan lainsäädännön kokoamista yleislakiin voidaan pitää hyvin perusteltuna ja yhteentoimivuuden edistämiseksi ehdotetut kehittämissuunnitelmat ovat pääosin kannatettavia. Helsingin kaupunki katsoo, että raportissa esitettyjen kehittämissuunnitelmien toteuttaminen parantaa etenkin aktiivivaiheen tietoaisteiden yhteentoimivuutta.

Helsingin kaupunki katsoo kuitenkin, että työryhmän raportin kehittämissuunnitelmat säilyttämisen ja arkistoinnin osalta ovat monelta kohdilta ongelmallisia, eräiltä osin jopa epärealistisia. Työryhmän raportin laatimisessa ei ole otettu riittävästi huomioon asiakirjahallinnon asiantuntijoiden näkemyksiä, vaikka työryhmä ehdottaa alaa säätelevän arkistolainsäädännön perinpohjaista uudistamista. Tämä näkyy erityisesti luvussa 5.8. Tietoaisteiden elinkaaren, ohjauksen ja valvontaan liittyvä toiminta näyttää katoavan tai ainakin jäävän liaksi hyvän tahdon varaan. Eri toimijoiden tehtävät, toimivalta, roolit ja vastuut on joko jääneet määrittelemättä tai ne on määritelty epärealistisiksi. Lisäksi käsitteiden määrittely on puutteellista ja eräiltä keskeisiltä osiltaan Suomen hallintoperinteelle vierasta. Helsingin kaupunki katsoo, että tietoaisteiden luotettava ja suunnitelmallinen digitaalinen elinkaaren hallinta alusta loppuun ei toteudu riittävästi esitettyjen linjausten perusteella. Linjausten toteuttaminen raportissa esiteyllä tavalla vaarantaa merkittäväällä tavalla tietoaisteiden systemaattisen kertymisen sekä luotettavan ja oikeusturvan takaavan todistusvoimaisen säilyttämisen ja käytettävyyden. Vaarana on, että merkittäviä tietoaisteita menetetään. Lisäksi Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että julkishallinnon toimijoilla olisi jatkossa yhdenmukaiset metatietomallit ja määrittelyt.

Raporttia voidaan pitää käsittelytarkkuuden osalta paikoittain epätasaisena, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmotusta. Raportissa jätetään hyvin paljon jatkovalmistelun varaan. Helsingin kaupunki katsoo, että uudistus on laadittava huolellisesti ja lainvalmistelulle on jätettävä riittävästi aikaa. Tiedonhallintalainsäädännön valmistelussa on huolehdittava riittävästä yhteisvalmistelusta, jotta voidaan varmistua sääntelyn yhtenäisyydestä. Kaupunki kiinnittää erityisesti huomiota niin EU:n tietosuojalain, kansallisen tietosuojalain, julkisuuslain ja valmisteltavan tiedonhallintalain huolelliseen yhteensovittamiseen kansallisen liikumavaran puitteissa.

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

Yleiset kommentit raportista

5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön soveltamisalasäännösten yhdenmukaistamista voidaan yleisesti pitää erittäin perusteltuna. Laissa on selkeästi määriteltävä niin lain asiallinen kuin organisatorinen soveltamisala siten, että siinä olisi mahdollisimman vähän tulkinnanvaraisuutta. Käsitteiden määrittelyssä havaitut vaikeudet eivät saa estää tämän toteutumista. Puutteelliset määritelmät voivat johtaa erilaisiin soveltamisongelmiin ja erilaisiin tulkintoihin. Jatkovalmistelussa onkin syytä kiinnittää huomiota määritelmien tarpeeseen.

Työryhmän näkemys, jonka mukaan tulevassa tiedonhallintalaissa ei tulisi säätää organisaation sisäisestä tiedonhallinnan tehtävien jaosta, on perusteltu.

5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Tavoite yhdistää rinnakkaisia ja päällekkäisiä suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteita on kannatettava. Jatkovalmistelun linjaukset ovat kuitenkin siinä määrin yleispiirteisiä, ettei niihin tämän vuoksi ole mahdollista ottaa tarkasti kantaa. Suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteiden osalta on huomioitava EU:n tietosuoja-asetuksessa säädetyt velvoitteet ja pyrittävä yhdenmukaisuuteen. Yhdenmukaisilla velvoitteilla voidaan purkaa hallinnollista taakkaa.

Lisäksi Helsingin kaupunki katsoo, että luvussa 5.2 käytetyn termin *arkistonmuodostussuunnitelma* sijaan tulisi käyttää käsitettä *tiedonohjaussuunnitelma*. Tiedonohjaussuunnitelmassa asiakirjatiedot ja asiakirjat kytketään paitsi viranomaisen tehtäväluokitukseen, niin myös tehtäväprosessin käsittelyvaiheisiin ja toimenpiteisiin.

5.3 Tietoturvallisuus

Helsingin kaupunki kannattaa luokittelun yksinkertaistamista ja riskienhallintaan perustuvaa tietoturvatyötoimenpiteiden valintaa.

Sen sijaan ehdotettuja merkintöjä "ei-julkinen" ja "harkinnanvaraisesti julkinen" voidaan pitää epäselvinä ja mahdollisesti soveltamisongelmia aiheuttavina. Myös merkintöjen yhteensopivuutta julkisuusperiaatteesta johtuvan viranomaisen julkisuusmyönteisen päätöksenteon kanssa voidaan pitää epäselvänä. Merkintöjen tarvetta onkin jatkovalmistelussa vielä arvioitava julkisuusperiaatteen valossa ja otettava huomioon asiakirjan antamisesta päättämistä koskeva sääntely.

Tietoturvan perustason korvaaminen vähimmäistasolla huomioiden luottamuksellisuuden suojaamisen lisäksi myös eheys ja saatavuus on kannatettava linjaus. Vähimmäistason normianto on kuitenkin määrättävä tietyille taholle, esimerkiksi Valtiovarainministeriön Julkisen hallinnon ICT:lle. Vähimmäisvaatimusten mukainen käsittely on hyvä tavoite sekä turvallisuusluokan IV että luokittelemattomalle suojattavalle tiedolle.

Turvaluokitellun tiedon (erityisesti luokkien I-III) ja alihankinnan vaatimuksista tulisi säätää velvoitteita siten, että ne ovat nykyisissä toimintaympäristöissä toteutettavissa.

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

Lisäksi Helsingin kaupunki katsoo, että EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulosta johtuen on perusteltua, että yleislain tasolla säänneltäisiin tarkemmin lokitietojen hallintaa.

5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Helsingin kaupunki pitää tavoitetta tietojen saannin edistämisestä viranomaisten välillä hyvänä. Helsingin kaupunki katsoo kuitenkin, että tavoitteen saavuttamiseksi tiedonhallinnan kannalta keskeiset käsitteet tulisi määrittellä raportissa esitettyä tarkemmin. Esimerkiksi tiedonhallinnan käsite täytyy määrittellä ja asemoida se suhteessa asiakirjaan, tietohallintoon ja asiakirjahallintoon. Muuten ei tiedetä, mistä tiedonhallinnassa säädetään. Jos käsitteet poikkeavat asiakirjahallinnon kansainvälisistä standardeista, niiden mukaan on hankalaa toimia, koska asiakirjahallinnon alan koulutus pohjaa kansainvälisiin teorioihin ja standardeihin.

Lisäksi tiedon elinkaarien hallinta ja eri toimijoiden väliset prosessit tulisi määrittellä täsmällisemmin. Aiemmat yritykset tiedonkulun edistämiseksi viranomaisten välillä ovat kaatuneet mm. maksuperustelain tuomiin oikeuksiin ja muihin tiedon käyttörajoitteisiin sekä esimerkiksi tiedon semanttisiin ja teknisiin yhteentoimimattomuuksiin. Tämä on johtanut rinnakkaisten tietovarantojen syntymiseen. Helsingin kaupunki katsoo, että erityisesti kuntien kuuleminen tiedonhallinnan yleislain muodostamisessa tältä osin on tärkeää, koska kunnat ovat usein primääriasemassa uuden tiedon synnyttämisessä. Näin ollen raportin sivulla 98 määritellyssä velvoitelistassa tulisi huomioida myös velvollisuus huolehtia tietojen yhteentoimivuudesta käsitteiden ja muun semanttisen yhteentoimivuuden osalta. Lainsäädäntö voisi velvoittaa esimerkiksi nk. Yti-välineistön käyttöön ja Palveluväylään integroitumiseen.

5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Helsingin kaupunki katsoo, että yhteentoimivuuden edistämiseksi ehdotetut kehittämislinjaukset ovat pääosin kannatettavia.

Tavoite rajapintakuvausten avoimuudesta on oikeasuuntainen, mutta edellyttäne rajapintojen ja/tai rajapintakuvausten määrittelyä "yhteentoimivuuden kuvauksiksi ja määrittelyiksi". Universaalia avointa rajapintaa ei ole toistaiseksi kehitetty, joten laissa tulisi määrittellä mitä avoimella dokumentoidulla rajapinnalla tarkoitetaan. Yhteentoimivuuden tehokas ohjaus ja velvoittaminen julkisessa hallinnossa edellyttää joka tapauksessa yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittelyjen avaamista ja selkeätä määrittelyä osana valmisteluprosessia. Lisäksi määrittelyjen käytön velvoittaminen ja tarkoituksenmukainen käyttö edellyttävät niihin liittyvien toimivallan, vastuiden ja ohjauksen sekä määrittelyjen laadinnan merkittävää täsmentämistä.

Raportissa esitetty yhteisten sanastojen määrittely ja käytön velvoittaminen on kannatettavaa ja keskeinen osa (semanttista) yhteentoimivuutta. Velvoite keskitettyjen sanastojen ja ontologiapalvelun käyttöön parantaisi yhdenmukaisuutta ja toisi todennäköisesti kustannussäästöjä edellyttäen, että kansallista keskitettyä palvelua tarjoaa viranomainen, jolla on sekä toimivalta sekä kyvykyys huolehtia palvelusta. Sanastojen koordinoitu käyttö edellyttää kuitenkin vastuiden selventämistä myös sanastojen osalta ja sanastotyön tarkoituksenmukaista keskitettyä ohjausta ja resurssointia. Nykyinen sanastotyö ei ole koordinoitua ja ohjaus ja resurssointi ovat hajallaan eri hallinnonaloilla. Tämä aiheuttaa päällekkäisyyttä ja vaikeuttaa keskitettyjen sanastojen ja ontologioiden hyödyntämistä palveluissa, erityisesti kuntasektorilla. Semanttisen yhteentoimivuuden valmistelua ja toimeenpanoa ei tule jättää pelkästään YTI-hankkeen varaan.

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Helsingin kaupunki katsoo työryhmän tavoin, että julkisuuslain 24 §:n sääntelymallia tulee kehittää. Salassapitosäännösten tulee kuitenkin olla mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä. Tulkinnanvaraa olisi oltava mahdollisimman vähän, sillä salassapito merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteeseen. Raportissa jätetäänkin monilta osin avoimeksi, miten salassapitosääntelyä konkreettisesti selkeytetään. Tämän vuosi asiaan voidaan ottaa kantaa vain yleisellä tasolla.

Erityislakeihin sisältyviä salassapitosäännöksiä voidaan pitää ongelmallisina. Salassapitosäännösten kokoamista yhteen lakiin voidaan siten pitää erittäin perusteltuna. Jatkovalmistelussa onkin pohdittava sääntelyn kokonaisuus huomioiden, onko salassapitosäännökset syytä keskittää julkisuuslakiin vai uuteen tiedonhallintalakiin. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota julkisuuslain ja tiedonhallintalain sääntelyn huolellisen yhteensovittamiseen.

5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (5374/4/15, 5.12.2016) nostanut esiin kysymyksen, voitaisiinko tai tulisiko tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Oikeusasiamies on hyvin laajojen tietopyyntöjen osalta pohtinut mahdollisuutta rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä. Työryhmä on käsitellyt ratkaisua raportissa sivuilla 52-53 ja sivulla 120.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tietyt hyvin laajat tietopyynnöt voivat olla niin työläitä, että niiden käsittely lain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa ei ole aina mahdollista. Yksilöitykin tietopyyntö voi salassa pidettävien tietojen seulomisen johdosta muodostua erittäin työlääksi, mikäli tietopyyntö koskee hyvin laajaa asiakirja-aineistoa. Tietopyyntö voi myös olla ajallisesti niin laaja, että tietopyynnön käsittely lakisääteisessä määräajassa voi olla mahdotonta.

Helsingin kaupunki katsookin, että tietopyyntöjen käsittelyä koskevaa sääntelyä uudistettaessa tulisi ottaa huomioon erittäin laajojen tai muutoin erittäin työläiden tietopyyntöjen käsittelyn vaatima poikkeuksellisen suuri työmäärä. Kuukausi voi olla liian lyhyt määräaika asian käsittelyyn. Olisi tarpeen esimerkiksi pohtia, tulisiko viranomaisella olla mahdollisuus rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä.

Lisäksi Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota sivulla 114 olevaan asiavirheeseen: Paikkatietoikkuna ei ole kokonaan avointa dataa vaan se on näkymä Suomen julkishallinnon luomaan paikkatietoinfrastruktuuriin, jonka sääntelystä (rajapintojen sla:sta) vastaa laki (ja Inspire-direktiivi).

Helsingin kaupunki pitää kuitenkin luvussa 5.2 esitettyjä tavoitteita tiedon avaamisesta ja tiedon uudelleen hyödyntämisen edistämisestä erittäin kannatettavina. Raportissa mainittujen keinojen ohella lainsäädännön tulisi kannustaa julkisen hallinnon toimijoita avaamaan tietoaineistojaan esimerkiksi erilaisina aluetilastoina, jolloin tietojen anonymisointi on mahdollista toteuttaa tilaston laatimisen eettisiä periaatteita noudattaen. Lisäksi tiedon jatkohyödyntämistä ja laajaa käyttöä edistäisi, jos lainsäädäntö ohjaisi tai

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

kannustaisi jakamaan julkisin varoin hankittuja tai tuotettuja tietoaaineistoja avoimella lisenssillä.

5.8 Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Luvun 5.8 osalta Helsingin kaupunki toteaa, että lainsäädännön kehittäminen raportissa esitettyihin kehittämislinjauksiin perustuen johtaa käytännön tasolla vaikeasti ratkaistaviin tilanteisiin.

Ensinnäkin, pääosa nykyään pitkään tai pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on edelleen säilytettävä analogisina, koska niitä ei ole luotu sellaisissa tietojärjestelmissä, jotka mahdollistavat asiakirjojen säilyttämisen pelkästään sähköisinä. Nämä analogiset asiakirjat ovat vain pieneltä osin EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilörekisterejä. Toiseksi, esitettyjen kehittämislinjausten toteutuminen merkitsisi sitä, että EU-tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin sellaisiin tietoaaineistoihin, jotka eivät välttämättä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluisi. Tästä seuraa väistämättä sekaannusta käytännön tasolla. Helsingin kaupungin mielestä tietosuoja-asetukseen pohjaavia periaatteita tulisi noudattaa ainoastaan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tietoaaineistoihin ja asiakirjoihin. Lisäksi, mikäli säilyttäminen ja arkistointi on tietosuoja-asetuksen vuoksi välttämätöntä erottaa, vaatii tämä erittäin huolellisen ja alan vahvaan asiantuntemukseen perustuvan käsitelmärittelyn.

Edellä mainittu on erittäin tärkeää sekaannusten välttämiseksi. EU:n tietosuoja-asetuksessa ei käytetä käsitettä arkistointi, vaan 'säilyttäminen yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin' (artiklat 5, 89). Työryhmä on ehdottanut arkistointi-käsitteen käyttöä. Henkilötietoja sisältävän tietoaaineiston säilyttäminen arkistointitarkoituksiin siinä merkityksessä kuin tietosuoja-asetus siitä säätelee, on käsitteenä eri sisältöinen kuin mitä käsitteellä arkistointi tarkoitetaan Suomessa. Jos vakiintuneelle käsitteelle arkistointi annetaan uusi merkitys ja se kuitenkin tarkoittaa jo syntyneissä arkistoissa aivan muuta, syntyy sekaannusta.

Helsingin kaupungin mielestä raportin linjaus, että kukin viranomainen vastaisi pysyvästi säilytettävien tietojen säilyttämisestä, johtaisi siihen, että olisi epävarmaa, miten asiakirjat ja asiakirjatiedot pitkän aikavälin jälkeen olisivat käytettävissä todistusvoimaisina yhteisöiden ja yksiköiden oikeusturvan takaamiseksi sekä tutkimuksen tarpeisiin. On lukuisia esimerkkejä, että pysyvästi tai pitkään säilytettävät asiakirjatiedot eivät enää ole myöhemmin sellaisessa muodossa, että niissä olevia tietoja voitaisiin näihin tarkoituksiin hyödyntää. Kaikkien viranomaistahojen vastuulle tätä tehtävää ei Helsingin kaupungin mielestä voida osoittaa. Sen sijaan pitkäaikaissäilytyksen takaavien, ajan kuluessa muuttuvien menetelmien ja kriteerien määrittely ja ohjeistusten laatiminen tulisi osoittaa jonkin tietyn viranomaistahon tehtäväksi.

Helsingin kaupunki katsoo, että raportin kehittämislinjauksessa pyritään tuomaan Suomeen hallintoperinteellemme vieraita toimintatapoja ja vierasta terminologiaa. Asiakirjahallinnon käsitteitä käytetään vastoin asiakirjahallinnon vallitsevia teorioita ja käytäntöjä. Suomalaista asiakirjahallintoa on kansainvälisesti pidetty edistyksellisenä elinkaarenhallinnan kokonaissuunnittelun vuoksi. Ehdotettu linjaus palauttaisi asiakirjahallinnon vanhahtavaan ajatteluun, joka on pohjoismaiselle hallintoperiaatteelle vieras. Tietosuoja-asetuksessa säädetään vain elossa olevien henkilöiden henkilötietojen käsittelystä. Toisin sanoen riittävän vanhojen (yli 120 vuotta) henkilötietojen osalta asetusta ei sovelleta, vaan nekin voidaan säilyttää arkistossa. Säilyttämisen ja arkistoinnin käsitteiden totutusta poikkeava käyttö tulisi aiheuttamaan erittäin paljon sekaannusta käytännön työssä. Asiakirjahallinnon

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

kirjallisuus ja materiaali muuttuisi vaikeasti ymmärrettäväksi tai menettäisi merkityksensä. Tämän vuoksi käsitelmärittelyn ja käsitteiden huolellisen käytön rooli ovat uudistusten toteuttamisessa on aivan keskeisiä.

Helsingin kaupunki katsoo, että säilyttäminen ja arkistoinnin erottaminen tähän mennessä syntyneissä paperiarkistoissa on käytännössä mahdotonta. Nykyisen arkistolain (6 § 1 mom) mukaan asiakirja kuuluu arkistoon heti laatimisen ja saapumisen jälkeen. Se siirretään viranomaisessa arkistotilaan sen jälkeen, kun sitä ei enää tarvita asiakirjan aktiivivaiheessa. Näin ollen arkistointi tapahtuu säilyttämällä. Sen takia arkistolaki (7 § 1 mom) ei käytä käsitettä arkistointi vaan säättää, että viranomaisen arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen säilyminen ja käytettävyys. Mikäli lainsäädännön jatkovalmistelussa päädyttäisiin asiakirjahallinnon kansainvälisten käsitteiden (SFS-ISO 15489-1:2017) ja teorioiden vastaisesti säilyttäminen ja arkistointi –käsitteiden erottamiseen, Helsingin kaupunki katsoo, että manuaalisesti säilytettävät asiakirjat ja asiakirjatiedot, jotka eivät ole henkilörekistereitä, tulisi rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle, ja niistä tulisi säättää erikseen.

Helsingin kaupunki katsoo, että mikäli arkistolakia uudistetaan raportissa esitettyjen linjausten pohjalta, on huolehdittava siitä, että uudessa tiedonhallintalaissa määritellään tarkasti eri toimijoiden tehtävät, toimivalta ja vastuut. Tämä koskee sekä kansallista ohjaustahoa että viranomaisten vastuita. Mikäli tätä ei tehdä, vaarannetaan yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvä tietojen saatavuus ja käytettävyys. Uuden lain voimaantulo tulisi ajoittaa siten, että käytössä ovat menetelmät ja määräykset, joilla voidaan taata viranomaisen tietoaineiston luotettava digitaalinen säilyttäminen elinkaaren alusta sen loppuun saakka. Raportissa esitetyt linjaukset eivät Helsingin kaupungin mielestä toteuta tätä periaatetta.

Raportissa ehdotetaan, että viranomaisilla olisi vastuu ehdottaa, mitkä tietoaineistot mahdollisesti olisivat arkistoitavia. Helsingin kaupungin mielestä tämä johtaisi tilanteeseen, jossa näitä aineistoja ei välttämättä tunnisteta arkistoitaviksi. Tällöin ne voitaisiin hävittää viranomaisen määrittelemän säilytysajan jälkeen (linjaukset 1, 3, 4). Koska useilta viranomaisilta puuttuu arkistoinnin kannalta arvokkaiden tietoaineistojen tunnistamiseen tarvittava asiantuntijaosaaminen, johtaisi linjauksen mukainen käytäntö helposti siihen, että merkittäviä tietoaineistoja kulttuuriperinnön tai tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen kannalta menetettäisiin.

Nykyinen käytäntö on päinvastainen, koska viranomainen ei ole voinut oman harkintansa mukaan hävittää aineistoa, vaan arvioinnin on tehnyt asiantuntijaviranomainen, Kansallisarkisto, tiedonohjaussuunnitelman perusteella tai säilyttäminen on perustunut Kansallisarkiston antamiin ns. yleisiin seurantapäätöksiin. Helsingin kaupungin mielestä nykyinen käytäntö on raportissa ehdotettua parempi.

Lailla voidaan määritellä ylätasolla kriteerit, joiden perusteella tietoaineisto säilytettäisiin pysyvästi kulttuuriperinnön säilyttämisen tai tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeisiin (linjaukset 1, 2). Nämä kriteerit jäävät pakosta liian ylätasolle, eikä niiden pohjalta voida määritellä yksityiskohtaisesti, mitkä tiedot säilytetään pysyvästi. Seurauksena on helposti liiallinen säilyttäminen, joka vaikeuttaa tietojen käytettävyyttä ja löytymistä. Kriteerien täytäntöönpano on asiantuntijatehtävä, joka voidaan tehdä vasta kun tiedetään, mitä tietoaineistoja syntyy tehtäviä hoidettaessa. Tähän asiantuntija-arviointiin kuluu merkittävästi aikaa. Näin ollen arvioivan tahon tulee olla kansallinen viranomaistaho, jolla on edellytyksiä asiantuntemuksensa perusteella tehdä tähän liittyviä päätöksiä.

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

Raportissa oleva linjaus (linjaus 5), jonka mukaan Kansallisarkisto vastaisi jatkossa viranomaisten manuaalisista arkistoista ja niistä tapahtuvista tietoluovutuksista on Helsingin kaupungin mielestä mahdoton toteuttaa käytännössä. Tämä johtuu siitä, että viranomaisissa syntyy vielä pitkään myös huomattava määrä manuaalisia (paperiasiakirjat ja mikrofilmimuodossa olevat) asiakirjoja ja että viranomaisilla on jo nykyisellään erittäin laajat paperiarkistot. Helsingin kaupunki katsoo, että on epärealistista, että kansallisarkistolla olisi resursseja tai riittävää asiantuntemusta vastata näistä ja niistä tapahtuvista tietoluovutuksista.

Myöskin raportissa esitetty linjaus, jonka mukaan viranomaisilla ei jatkossa olisi omia arkistoja, vaan arkistoinnista vastaavana viranomaisena olisi Kansallisarkisto, on Helsingin kaupungin mielestä epärealistinen manuaalisten aineistojen osalta. Lisäksi linjaus saattaa olla kunnallisen itsehallinnon periaatteiden vastainen. Linjaus, että jatkossa Suomessa olisi vain yksi arkisto, joka muodostaisi loogisen kokonaisuuden on alalla yleisesti hyväksytyjen asiakirjahallinnon periaatteiden vastainen. Tämän sijaan asiakirjat ja asiakirjatiedot tulee jatkossakin kytkeä viranomaisen tehtäviin tehtäväluokituksen kautta. Helsingin kaupunki pitää myös ehdotusta, että arkistossa olevaa aineistoa saa käsitellä ainoastaan kunkin viranomaisen nimeämä ”arkistovastaava”, epärealistisena.

Asiakäsittelyn ja palvelutuotannon metatietojen määrittelyjen ohjaus ehdotetaan keskitettäväksi neuvottelukunnalle (linjaus 6). Helsingin kaupunki katsoo, että tällaista ohjausta ei voida antaa minkään neuvottelukunnan vastattavaksi. Sen sijaan ohjaus tulee osoittaa viranomaistaholle, jolla on asiantuntemus tarvittavien metatietomallien määrittelyyn ja kehittämiseen. Helsingin kaupungin mielestä on erittäin tärkeää, että viranomaistahon määräyksiä noudatetaan pitkään säilytettävien tietoaineistojen elinkaaren alusta lukien eli jo tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan suunnittelusta lähtien. Muuten näiden tietoaineistojen käyttö todistusvoimaisina tietoina vaarantuu.

Helsingin kaupunki katsoo, että mikäli tietojärjestelmien tiedonhallintavaatimusten vaatimuksenmukaisuusarviointista säädetään tiedonhallintalaissa tai sääntely yhdistetään toiseen lakiin, niin on huolehdittava, että laissa edellytetään pitkäaikaissäilyttämisen turvaavien metatietomallien määritysten noudattamista, mikäli aineistoa pitää säilyttää pitkään tai pysyvästi. Julkishallinnon toimijoiden tulee noudattaa yhdenmukaisia metatietomalleja ja määrityksiä. Ainoastaan näin varmistetaan, että tiedot ovat siirrettävissä Kansallisarkiston palvelujärjestelmään (SAPA). Sähköisessä toimintaympäristössä pitkäaikaissäilyttämisen tarpeita ei voida jälkikäteen ottaa huomioon tai se on erittäin työlästä. Jos pitkäaikaissäilyttämisen tarpeita ei huomioida vaatimuksenmukaisuusarvioinnissa, niin viranomaisen tietoaineiston digitaalinen elinkaaren hallinta ei toteudu elinkaaren loppuvaiheessa. Tämä johtaa siihen, että jää satunnaiseksi, mitä tietoja viranomaisten tietovarannoista voidaan luotettavasti käyttää tutkimuksen tarpeisiin ja oikeusturvan takaamiseksi.

Lisäksi Helsingin kaupunki katsoo, että tiedonhallinnan kannalta keskeiset käsitteet on määritettävä raportissa esitettyä tarkemmin. Tiedonhallinnan käsite täytyy määritellä ja asemoida se suhteessa asiakirjaan, tietohallintoon ja asiakirjahallintoon. Muuten ei tiedetä, mistä tiedonhallinnassa säädetään. Jos käsitteet poikkeavat asiakirjahallinnon kansainvälisistä standardeista, niin niiden mukaan on hankalaa toimia.

5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Työryhmän raportti tuo hyvin esiin julkisen hallinnon yhteentoimivuuden ohjauksen keskeiset puutteet, tarpeet ja edellytykset, mutta Helsingin kaupunki katsoo, että muutamia

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

esitettyjä kehittämiskokonaisuuksien sisältöjä olisi suositeltavaa painottaa vahvemmin, mikäli yhteentoimivuuden ohjauksella halutaan merkittävää vaikuttavuutta.

Tietohallintolaki on ollut voimassa kuusi vuotta, mutta lain vaikuttavuutta ei ole varsinaisesti arvioitu. Mikäli tietohallintolakia on tarkoitus muuttaa tai työryhmän esityksen mukaisesti kumota, tulisi tietohallintolain vaikuttavuus arvioida joko erillisenä työnä tai osana tiedonhallinnan yleislain valmistelua. Myös kokonaisarkkitehtuurin ja arkkitehtuurin kypsyystasojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikuttavuus yhteentoimivuuden edistäjinä tulisi arvioida, koska viime vuosien aikana ohjaus on painottunut lähes poikkeuksetta kokonaisarkkitehtuurin ja sen kuvaamiseen. Kokonaisarkkitehtuuri on yksi väline muiden joukossa, ei strategista ohjausta.

Kuten työryhmän raportissa todetaan, säädösohjauksen vieminen yksityiskohtaiselle rajapintatasolle ei ole tarkoituksenmukaista. Säädösohjausta tulisi kuitenkin pyrkiä käyttämään nykyistä vahvemmin ohjauksen välineenä kokonaisarkkitehtuuripainotteisen informaatio-ohjauksen sijaan. Tietohallintolain toimeenpano on jäänyt tavoitteista ja säädösohjaus on ollut tavoitteiden saavuttamiseen nähden riittämätöntä. Osana valmistelua tulisikin selvittää tarkemmin, millainen säädösohjausmenettely olisi tarkoituksenmukainen julkisen hallinnon kansallisen yhteentoimivuuden toimeenpanon näkökulmasta.

Helsingin kaupunki katsoo, että nykyisen tietohallinnon ohjauksen sääntelyn kytkeminen tiedonhallinnan sääntelyyn on hyvä ja tarpeellinen tavoite, ja raportin esittämät tavoitteet yhteentoimivuuden velvoittamiselle ovat kannatettavia. Tietohallinnon ohjauksen lisäksi tarvitaan kuitenkin myös vahvaa kansallista tiedonhallinnan ohjausta. Myös tiedonhallinnan ohjauksessa tulisi pyrkiä (tieto-)arkkitehtuuripainotteisesta informaatio-ohjauksesta selkeämpään toimintamalliin, jossa yhteentoimivuuden ohjausta toimeenpannaan vahvalla säädösohjauksella. Tämä mahdollistaa sen, että yhteentoimivuuteen voidaan vaikuttaa jo tietojärjestelmien hankintavaiheessa ja painopiste siirtyisi arkkitehtuurista varsinaiseen ohjaukseen ja vaikuttamiseen sekä yhteisiin käytäntöihin. Lisäksi ohjausta tulisi toimeenpanna huomattavasti aikaisempaa tehokkaammin ja ohjauksessa tulisi huomioida erityisesti kuntasektorin yhteentoimivuuden ohjaus. Nykytilanne, jossa kuntasektorin yhteentoimivuuden ohjaus on vähäistä ja arkkitehtuurityön koordinointi on pitkälti Kuntaliiton käsissä, ei ole tarkoituksenmukainen, mikäli yhteentoimivuutta on tarkoitus ohjata kansallisesti viranomaisten toimesta vaikuttavasti ja tuoda kunnat mukaan yhteentoimivuuden toimeenpanoon.

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Helsingin kaupunki katsoo, että jatkovalmistelussa olisi priorisoitava seuraavia muutosehdotuksia:

- Lainsäädännön selkeyttäminen, yhtenäistäminen ja yhteensovittaminen. Tähän liittyen mm. tietosuojasetukseen pohjautuvia periaatteita tulisi noudattaa vain siihen tietoaineistoon, joka kuuluu asetukseen soveltamisalaan.
- Eri toimijoiden roolien, tehtävien, toimivallaan ja vastuiden määrittäminen. Tämä koskee sekä kansallista ohjausvastuuta että muiden viranomaisten vastuuta. Asiantuntijoiden ja palvelutuotannon metatietojen määrittelyjen ohjaus on esimerkiksi annettava viranomaistaholle, jolla on asiantuntemus tarvittavien metatietomallien

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

määrittelyyn ja kehittämiseen Tähän liittyen myös ohjeistusten, neuvonnan ja muiden erilaisten tukimuotojen rooli on keskeinen. Tämä tehtävä tulisi osoittaa jollekin viranomaistaholle.

- Tiedonhallinnan kannalta keskeisten käsitteiden tarkempi määrittely. Esimerkiksi tiedonhallinnan käsite täytyy määritellä ja asemoida suhteessa asiakirjaan, tietohallintoon ja asiakirjahallintoon. Samoin on määriteltävä muut keskeiset käsitteet kuten tietoaineisto.
- Luvun 5.8. kehittämislinjaukset tulee harkita uudelleen

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

- Julkishallinnon toimijoilla tietoaineistojen hallinnassa tulee olla niin yhteentoimivuuden, siirrettävyyden kuin säilyttämisen näkökulmasta yhdenmukaiset menetelmät ja määritykset, jotka tulee toteuttaa systemaattisesti ohjattuna sekä toimeenpantuna. Näihin määrityksiin kuuluvat kokonaisarkkitehtuuri ja sen osana semanttisen yhteentoimivuuden kuvaukset (sanastot, käsitteet, tietomallit ja koodistot), joilla voidaan kuvata tietoaineistojen hallinnassa tarvittavia sisältö- ja metatietorakenteita sekä rajapintoja. Kansallisen viranomaistahon on määriteltävä standardit, jotka takaavat tietoaineiston pysyvän säilytyksen pelkästään digitaalisessa muodossa.
- Kansallisella lainsäädännöllä voidaan määritellä kriteerit, joilla päätetään tietoaineiston säilyttämisestä eri käyttötarkoituksiin kuten myöhempää käyttöä varten. Tarvitaan kuitenkin viranomaistaho, jolla on riittävä toimivalta sekä edellytykset asiantuntemuksensa perusteella panna täytäntöön ja tulkita nämä kriteerit.
- Lain voimaantulo tulisi ajoittaa niin, että käytössä ovat em. menetelmät ja määritykset, joilla voidaan taata viranomaisen tietoaineiston luotettava digitaalinen säilyttäminen elinkaaren alusta sen loppuun saakka. Yhteiskäyttöisten ratkaisujen hyödyntäminen tietoaineistojen säilyttämisessä tulisi nähdä keinona varmistaa tiedon eheys ja saatavuus eri tahojen tarpeisiin niin prosessin aikana kuin myöhempää käyttöä ajatellen (pitkä elinkaari).

Mitä vaikutuksia työryhmän ehdotuksilla on organisaatiossanne tai hallinnonalallanne?

Yleiset kommentit vaikutuksista

- Uudistus vaikuttaisi hyvin laajasti julkishallintoon. Kaikkia vaikutuksia on raportin laajuuden ja yksityiskohtien määrän takia vaikea arvioida. Valmisteltavaan lakiin tarvitaan riittävä siirtymäaika.
- Jos luvun 5.8 linjaukset toteutettaisiin sellaisenaan, olisivat seuraukset asiakirjahallinnolle hallitsemattomat

Taloudelliset vaikutukset

15.11.2017

LAUSUNTOPYYNTÖNNE 2.10.2017

VM/1709/00.01.00.01/2016

- Tarkkoja taloudellisia vaikutuksia on raportin yleispiirteisyyden vuoksi vaikea arvioida. Helsingin kaupungilla käytössä oleviin tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset aiheuttaisivat kuitenkin merkittäviä kustannuksia. Tiedon uudelleenkäytön, yhteentoimivuuden, laadun, jalostamismahdollisuuksien jne. tuomaa arvoa tulisi korostaa. Jo pienenkin hinnan estevaikutus on julkishallinnossa merkittävä. Arkistojen taloudelliset hyödyntämisarvot tulisi arvioida ennen lainsäädännöllisiä muutoksia tai kuntien toimintavaltuuksien muutoksia.
- Metatietojen jälkikäteen tapahtuva rikastaminen aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia. Jos säilyttäminen ja arkistointi erotetaan taannehtivasti jo syntyneissä paperiarkistoissa ja digitaalisissa aineistoissa, merkitsee se valtavaa työpanosta ja suuria lisäkustannuksia ilman, että saavutetaan merkittäviä hyötyjä nykytilanteeseen verrattuna.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

- Vaikutukset tulevat olemaan merkittäviä. Pelkästään tietojärjestelmämuutokset vaativat vähintään kahden vuoden siirtymäajan kehittämistyötä ja kilpailuttamista varten.
- Viranomaisten tietoaineistojen yhteen toimivuus paranee. Potentiaali yhteentoimivuuden kehittämisellä saavutettavilla säästöillä, palvelujen nopeutumisella ja joustavoitumisella sekä tiedon laatutason nostamisella on valtava. Tämän johdosta mahdollistuva digitalisaation täysimääräinen onnistuminen tehostaa sekä viranomaisten että koko yhteiskunnan toimintaa huomattavasti.
- Jos luvun 5.8 linjaukset toteutetaan ehdotuksen mukaan, niin tietopalvelu halvaantuu, koska Kansallisarkisto ei voi vastata koko maan julkishallinnon viranomaisten paperiarkistojen tietopalvelusta. Linjaus, jonka mukaan Suomessa olisi vain yksi, loogisen kokonaisuuden muodostava arkisto, johtaisi siihen, ettei tietoaineiston todistusvoimaisuutta voitaisi enää taata.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

--