

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**

Suhtaudun raportissa esitettyihin työryhmän kantoihin erittäin myönteisesti. Raportissa on tuotu ansiokkaasti esiin niitä ongelmia, joita nykyinen hajanainen lainsäädäntö tuottaa tiedonhallinnan alalla. Kehittämisehdotukset ovat mielestäni pääosin oikean suuntaisia, ja toteutuessaan helpottaisivat tiedonhallinnan toteuttamista.

Erityisen hyvänä pidän ajatusta koota säilytysajat yleislakiin ja selkeyttää säilytysaikojen määräytymisen periaatteita. Nykyisin oikean säilytysajan löytyminen voi olla hyvinkin hankalaa, koska lakisääteisiä säilytysaikoja on paljon ja useissa eri laeissa. Säilytysaikojen etsiminen on hankalaa erityisesti kunnissa, jossa toimintoja ja niitä sääteleviä lakeja on paljon. Lisäksi ohjeita kaivataan mm. tietosuojasetuksen vaatimusten täyttämiseen tapauksissa, joissa on olemassa lakisääteinen säilytysaika. Esimerkiksi kirjapitolaki määrää useille asiakirjoille säilytysajaksi joko kuusi tai kymmen vuotta. Pitääkö nyt näistä asiakirjoista poistaa tai pseudonymisoida henkilötiedot, ja jos niin vaikuttaako se kirjanpitolain asettamien vaatimusten täyttämiseen?

Nostan kuitenkin esille muutaman huolenaiheen. Raportin huomio siitä, etteivät Kansallisarkiston antamat päätökset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista kunnissa varsinaisesti vastaa nykyisen lain tarkoitusta ja ettei kunnan arkistoilla ole perustetta henkilötietojen arkistoinnille on huolestuttava (s.138). Käytännössä kuntien arkistot ovat kuitenkin täynnä henkilötietoja.

Pidän oikeansuuntaisena esitettyä työnjakoa, jossa jatkossa Kansallisarkiston rooli olisi huolehtia tutkimuksen ja kulttuuriperinnön kannalta tärkeiden aineistojen säilyvyyden takaavista päätöksistä. Kiinnittäisin erityistä huomiota siihen, että Kansallisarkiston pitäisi myös perustella päätöksensä, kuten raportissakin todetaan. Nykyisin Kansallisarkiston kunnallisia pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja koskevat päätökset ovat olleet luettelomaisia ilman minkäänlaisia perusteluja. Täällä kunnissa joutuu kuitenkin usein vastaamaan kysymykseen ”miksi”.

Nykyisin alalla on sekavat vastuut Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisen Kansallisarkiston ja Valtiovarainministeriön kesken. Tämä tunnustetaan raportissa, mutta ei esitetä tarpeeksi selkeää

muutosta. Itse toivoisin, että vastuu olisi vain toisella ministeriöllä, luultavammin Valtiovarainministeriöllä.

Raportissa esitetään, että arkistointi ja pysyvä säilyttäminen pitäisi selkeästi erottaa toisistaan ja viranomaiset säilyttäisivät itse vain pysyvästi säilytettävät aineistonsa, kun taas arkistoitava aineisto siirrettäisiin Kansallisarkiston järjestelmään. Näiden kahden käsitteen ero ei kuitenkaan tullut esille tarpeeksi selkeästi. Näen vaarana sen, että tämä tulee aiheuttamaan paljon hämmennystä kun tavoite on selkeyttää. Käytännön arkistotyötä tekevän näkökulmasta jakoa siihen, onko aineisto edelleen käytössä vai arkistoitu ei ole ollenkaan helppo tehdä. Omaan arkistoomme kohdistuu jatkuvasti tietopyyntöjä. En ole aivan varma siitä, käsitinkö esitetyn jaon oikein, joka lienee merkki siitä, että se pitäisi esittää selvemmin.

Raportissa esitetään, että jatkossa kaikki viranomaiset arkistoivat aineistonsa Kansallisarkiston järjestelmään. Tulkitsen tämän tarkoittavan tekeillä olevaa SAPA-järjestelmää. Jos näin on, pitäisi SAPA:n olla valmis siinä vaiheessa, kun laki tulee voimaan. Tämän suhteen olen epäileväinen. Ilmeisesti kunnille kuitenkin jäisi määräaikaaisesti säilytettävien aineistojen arkistointi, jolloin oma sähköinen arkisto on joka tapauksessa tarpeellinen.

Raportin lopussa nostetaan oikein esille se, että viranomaiset tarvitsevat tukea julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa. Tällä hetkellä henkilötietolain soveltamisessa apua saa Tietosuojavaltuutetun toimistosta, mutta julkisuuslain soveltamisessa ei ole vastaavaa tahoja. Kuten raportissa todetaan, ovat laillisuusvalvojat antaneet huomattavan paljon päätöksiä koskien julkisuuslain tulkintaa, joka voidaan nähdä merkkinä siitä, että ohjaukselle olisi tarvetta. Lisäksi nykyisellään Tietosuojavaltuutetun toimistosta ei ole viranomaiselle suurta hyötyä, koska toimisto ei ota kantaa julkisuuslain soveltamiseen ja julkisuuslakia sovelletaan melkein aina. Koska kysymykset liittyvät usein yksityisyydensuojan ja julkisuusperiaatteen ristiriitaan, pitäisin luontevana sitä, että Tietosuojavaltuutetun toimivaltaa ja resursseja lisättäisiin niin, että toimisto ottaisi kantaa myös julkisuuslain soveltamiseen.

Erityisasiantuntija Tomi Voutilainen oli esittelemässä lakiuudistusta Kunnallisarkistoyhdistyksen syyspäivillä Helsingissä 27.10.2017. Tästä esityksestä nousi esille, että nykyiset tiedonohjaussuunnitelmat (TOS) tulevat jatkossa korvautumaan jollain laajemmalla suunnitelmalla. Tiedonohjaussuunnitelmien kohdalla olen usein ihmetelty, miksei siinä ole tehty laajempaa yhteistyötä kuntien välillä. Suurin osa metatiedoista (säilytysajat, julkisuusluokka) ovat kuitenkin lakisäätteisiä, eikä kuntien oman harkinnan varaisia. Nyt olisi järkevää aloittaa uudenlaisen suunnitelman teko yhteistyöllä esim. niin, että muutama kunta saisi valtioin tukea ja tekisi suunnitelman yhteistyössä Valtiovarainministeriön, Kuntaliiton ja Kansallisarkiston kanssa ja loput kunnat muokkaisivat valmiin pohjan omien toimintojensa mukaiseksi. Tämä säästäisi huomattavasti resursseja kunnissa.

## Kommentit raportin 5 luvusta

### **Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

Yhdyn työryhmän näkemyksiin siitä, että sääntely on tällä hetkellä liian monessa laissa ja tarvetta yhtenäiselle ja selkeämmälle säätelylle on. Rinnakkaisten tietovarantojen minimointi on myös tarpeellinen aloite.

### **Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

Esitys suunnittelu-, kuvaamis- ja arviointivelvollisuuksien yhtenäistämisestä on erittäin kannatettava. Kuntien kohdalla olisi tärkeää tehdä yhteistyötä.

### **Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus**

IS En ole pitänyt salassa pidettävien asiakirjojen suojaustasoluokitusta vaikeana, mutta tietysti sitä voisi selkeyttääkin. Sen sijaan julkisuuslain luokitus julkinen/ei-julkinen/salassa pidettävä on mielestäni selkeä, enkä toivoisi siihen muutoksia, koska olen tehnyt paljon työtä saadakseni ihmiset ymmärtämään salassa pidettävän ja ei-julkisen asiakirjan eron. Raportissa esitetään, että voisi käyttää termejä ”harkinnan mukaan julkinen” tai ”ei-julkinen”. Toivon, ettei ainakaan muutettaisi ei-julkisen asiakirjan käsitettä.

JM Tietoturvan tasomallin selkeyttäminen on kannatettava ajatus. Perustason vaatimusten korvaaminen vähimmäistason vaatimuksilla selkeyttäisi myös kuntasektorin näkökulmasta tasoluokitusta.

### **Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut**

Pidän hyvänä sitä, että termejä nykyaikaistettaisiin ja määriteltäisiin tarkemmin, esim. tietoaineisto. Asiakirjojen rekisteröintiä voisi myös säädellä selkeämmin, nykyisin eri viranomaisilla on suuriakin eroja siinä, mitä rekisteröidään ja mitä ei. Viranomaisten välinen yhteistyö voisi sujua huomattavasti nykyistä paremmin, ja rinnakkaisia tietovarantoja voisi vähentää. Tämä vaatisi sitä, että oikeudet ja velvollisuudet olisivat nykyistä selkeämmin säädetty. Tietosuojaan ja salassa pitoon liittyy valitettavasti myös ylitulkintaa, jolloin tietoa ei anneta silloinkaan, kuin se nimenomaan pitäisi antaa, joten selkeä laki olisi kaikkien etu.

Työryhmän ajatus algoritmien julkisuudesta ja sen jatkoselvityksestä (s.97) on kannatettava ja siksikin olisi syytä pohtia tietoaineistoa laajemmin kuin asiakirja-lähtöisesti.

### **Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus**

Pidän työryhmän esitystä hyvänä, joskin tietojärjestelmien yhteensovittaminen toisi kunnille kustannuksia.

### **Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito**

Salassapitosäännösten pitäisi ehdottomasti löytyä yhdestä laista. Olen pitänyt julkisuuslain § 24:ää pääpiirteissään selkeänä, mutta muutama ongelmakohta siihen liittyy. Henkilötietolaissa on määritelty arkaluontoiset henkilötiedot, mutta näitä ei sellaisenaan ole määritelty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa. Esim. terveystiedot ja sosiaalihuollon asiakkuus löytyvät kohdasta 25 ja poliittinen vakaumus kohdassa 32, mutta uskonnollista vakaumusta ei löydy mistään. Onko siis tulkittava, että se on arkaluontoinen henkilötieto, mutta viranomaisen asiakirjassa julkinen?

Yleisemmät ongelmat liittyvät henkilötietolain (tulevaisuudessa tietosuoja-asetuksen) ja julkisuuslain väliseen suhteeseen. Toivoisin, että olisi selkeämpi kannanotto siitä, miten nämä sovitetaan yhteen, mitkä henkilötiedot tulee pitää salassa ja mitä ei. Tiedonsaanti viranomaisen henkilörekisteristä pitäisi olla selkeämmin ohjeistettu. Pidän tärkeänä sitä, että olisi ohjaava viranomainen, joka antaisi tulkinta-apua näihin kysymyksiin.

Pidän tärkeänä sitä, että julkisuuslaki ulotettaisiin koskemaan myös julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä. Yhtiöittämistä on suosittu viime vuosina, mutta ongelma on se, ettei oikeus tiedonsaantiin toteudu jollei yhtiö itse halua noudattaa julkisuusperiaatetta. Case Länsimetro on hyvä esimerkki tästä: toimitaan verorahoilla eikä sen paremmin kuntalaisilla kuin mediallykaan ole ollut mahdollista arvioida rahojen käyttöä.

### **Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista**

Suurimmalta osalta yhdyn työryhmän näkemyksiin. Kiinnittäisin huomiota tietopyyntöjen määräaikoihin. Ensinnäkin nykyisin samalla tietopyynnöllä voi olla kaksi eri käsittelyaikaa riippuen siitä, perustuuko pyyntö julkisuuslakiin vai henkilötietolakiin. Tämä pitäisi korjata. Yleisesti viranomaiset ovat tulkinneet kahden viikon määräaikaa usein väärin niin, että kaksi viikkoa olisi normi, eikä maksimi. Suhtaudun kielteisesti siihen, että määräaikoja haluttaisiin kasvattaa (esim. Kansallisarkiston määräajat arkistolaissa) sillä perusteella, ettei määräajoissa pysyminen ole onnistunut. Jos pohditaan syitä, niin kyse on usein resurssipulasta ja joskus osaamisesta. Ensisijaisesti pitäisi siis taata tarvittavat resurssit ja huolehtia ohjeistuksesta, ei muuttaa lakia. Erityisesti medialle jo kaksi viikkoa on pitkä aika odottaa, ja uutinen kerkeää vanhentua. Lisäksi siirtyminen sähköiseen arkistoon pitäisi nopeuttaa tiedon etsimistä, ei hidastaa sitä. Pidän vaarana sitä, että jos säädetään kuukauden määräaika poikkeustapauksiin, aletaan kaikki tulkita poikkeustapauksiksi.

Luvun lopussa esitetään, että kehitys- ja innovointitoiminta ovat Suomen kannalta erittäin tärkeitä kysymyksiä, ja tällä perusteella voisi säätää kansallisen lain joka mahdollistaisi viranomaisrekistereiden käyttämisen tämän kaltaiseen toimintaan. Suhtaudun asiaan jossain määrin epäillen. Miten määritellään ”kehitys ja innovointi”? Kuka tällaista toimintaa harjoittaa? Jos tälle tielle lähdetään, pitäisi säännöstelyn olla todella tarkkaa ja selkeää.

### **Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi**

Raportissa esitetty jako arkistoitavaan ja pysyvästi säilytettävään aineistoon on mielestäni jossain määrin vaikea tulkintainen, eikä näiden kahden erottaminen ole aina helppoa.

Erityisesti huolta aiheuttaa se, että raportissa todetaan, ettei kuntien pitäisi itse säilyttää omaa pysyvästi säilytettävää (tai arkistoitua) aineistoaan kuten nykyinen käytäntö on. Mitä sitten pitäisi tehdä nykyisille kunnan arkistoille? Sama huoli nousee nykyisen lainsäädännön puutteista suhteessa

kuntien henkilötiedon käsittelyyn. Kuntien arkistoissa on tällä hetkellä paljon henkilötietoja, mm. koulujen arkistoja. Näihin kohdistuu myös huomattava määrä tietopyyntöjä, erityisesti todistuksiin.

Raportista nousee vahvasti esiin tarve selkeämmälle vastuunjaolle ja Kansallisarkiston roolin tarkemmalle pohdinnalle. Itse pidän ongelmallisena sitä, että nyt ohjaavia viranomaisia on kaksi, joiden työnjako ei aina ole selvä. Pidän hyvänä esitystä siitä, että Kansallisarkisto huolehtisi jatkossa kulttuuriperinnön ja tutkimuksen kannalta olennaisten aineistojen säilytyksen takaamisesta. Esityksen puutteena näen kuitenkin sen, että tiedonhallinta jakautuisi jatkossakin kahden eri ministeriön toimivallan alle.

### **Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus**

JM: Kokonaisarkkitehtuurityön ei tulisi olla erillinen kokonaisuus vaan liittyä tiiviinä osana normaaliin toiminnan kehittämiseen. Näin ollen ehdotus siitä, että kokonaisarkkitehtuurikuvauksia koskevat velvoitteet yhdistettäisiin osaksi muita tiedonhallinnan suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyviä velvoitteita, on kannatettava.

### **Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista**

#### **Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?**

Arkistolain pikainen uudistaminen.

Säilytysaikojen määrittämisen vastuut, periaatteet ja määräykset selkeästi yhteen paikkaan. En tiedä, onko järkevää koota kaikkia säilytysaikoja samaan lakiin, koska vaarana on että laki vanhenisi nopeasti. Olisi kuitenkin hyvä koota säilytysajat samaan paikkaan, josta ne ovat helposti saatavilla.

Julkisuuslain ja henkilötietojen välinen suhde selväksi ja tähän ohjaava viranomainen. Julkisuuslain ulottaminen valtion ja kuntien omistamiin yhtiöihin.

### **Muut tarpeelliset toimenpiteet**

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

Selkeä ja riittävä tiedottaminen ja ohjeistus, koulutus.

### **Työryhmän ehdotusten vaikutukset**

#### **Yleiset kommentit vaikutuksista**

-

## **Taloudelliset vaikutukset**

Sekä säästöjä että kustannuksia. Kustannuksia toisi tietojärjestelmien yhteensovittaminen. Säästöjä syntyisi, jos laki olisi selkeä, eikä aikaa menisi nykyisen lailla vaikeiden tapausten selvittämiseen (esim. henkilötiedot ja asiakirjajulkisuus).

## **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Helpottaisi viranomaistoimintaa.

## **Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Näen, että suurelta osin ehdotetut muutokset parantaisivat ihmisten yksityisyyden suojaa ja oikeusturvaa. Viranomaistoiminnan julkisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi tarvittaisiin kuitenkin lisää toimia.

Sidoroff Ilona

Lappeenrannan kaupunki - Lausunnon ovat antaneet asiakirjahallintopäällikkö Ilona Sidoroff (IS) sekä tietyiltä osin tietohallintopäällikkö Juuso Mikkonen (JM).