

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

Raportissa on esitetty ajankohtaisia ja perusteltuja muutosehdotuksia tiedonhallinnan nykylainsäädännön kokonaiskuvaan ja sisältöön. Tiedonhallinnan sääntelyn selkiyttäminen ja keskittäminen ovat kannatettavia ajatuksia. Mm. rinnakkaisten tietoaineistojen muodostamisen vähentämiseen, järjestelmien ja prosessien yhteentoimivuuteen ja tiedon avoimuuden edistämiseen on hyvä jo lainsäädännön tasolla kiinnittää huomiota. Lainsäädännön uudistamisessa tulee erityisesti huomioida sähköisen tiedonhallinnan käytäntöjen ja toimintaympäristöjen sekä sähköisten tietoaineistojen erityispiirteet. Vastuut, velvollisuudet ja soveltamisalat on tarpeen määritellä selkeästi ja loogisesti, ja nykyisten säädösten sisältöä ja esitystapaa tulisi arvioida uudessa valossa.

Ajankohtaisten kansainvälisten säädösmuutosten vaikutus näkyy raportin sisällössä. Henkilötietojen käsittelyyn, rekisterinpitoon ja tietosuojaan liittyviä asioita on paikoin korostettu turhan paljon suhteessa muihin raportissa esiintyviin keskeisiin ja laaja-alaisiin osa-alueisiin. Tiedonhallinnan lainsäädäntökokonaisuuden uudistamisessa ja suunnittelussa tulisi lähteä kansallisesta tavoitetilasta ja toimintaympäristöön istuvasta kokonaisuudesta, vaikka kansainvälisten velvoittavien säädösten täyttämiseen tulee toki kiinnittää huomiota.

Toisaalta raportissa on jäänyt jokseenkin vähälle huomiolle laaja-alaisempi kansainvälinen ja Pohjoismaihinkin kohdistuva oikeusvertailu. Muiden maiden voimassa olevaan lainsäädäntöön, niiden muutossuunnitelmiin ja soveltamisesta saatuihin kokemuksiin perehtyminen olisi ollut hedelmällistä. Mm. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on uudistettu julkisuuslainsäädäntöä sen jälkeen, kun Suomen julkisuuslaki on tullut voimaan.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Kannatettavaa on, että tiedon ja sen hallinnan roolia korostettaisiin tukitoiminnon sijaan olennaisena, kiinteänä osana tehtävien hoitoa, johtamista sekä toiminnan tehokkuuden toteuttamista. Tiedon rooli on korostunut entisestään myös sähköisissä monitoimijaprosesseissa. Nykypäivän tiedonhallinnassa on olennaista näkemys kokonaisvaltaisesta tietopääoman elinkaaren hallinnasta (sis. periaatteelliset, toiminnalliset ja tekniset ulottuvuudet).

Tiedonhallinnan sääntelyä koskevan lainsäädännön soveltamisalojen selkeään ja yksiselitteiseen määrittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Ajatus siitä, ettei tiedonhallintalaissa tulla puuttumaan organisaatioiden sisäiseen rakenteeseen, on perusteltu.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistaminen ja keskittäminen yhteen lakiin on kannatettava ajatus, sillä se poistaa päällekkäisyyksiä ja toisaalta korjaa hajautettujen säädösten välillä olevia aukkoja ja epäsuhtaa.

Toisaalta säädösten hajauttaminen on kuitenkin nykyisellään mahdollistanut yksityiskohtaisen ohjauksen, jonka toteutuminen keskitetyssä ja yhtenäistetyssä laissa on epätodennäköisempää. Velvollisuuksien yhtenäistämistä hankaloittavat organisaatioiden ja niiden toiminnan erityispiirteet. Tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei yhtenäisistä velvollisuuksista tehdä liian yksityiskohtaisia ja rajoittavia eikä toisaalta liian yleistasoisia, jolloin niiden ohjausteho jää heikoksi. Velvollisuuksissa on kuvattava riittäväällä tarkkuustasolla yhteiset linjat kaikilla suunnittelun, arvioinnin ja kuvaamisen osa-alueilla.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluokitus

Salassapidettävien asiakirjallisten tietojen turvallisuusluokittelun rajaaminen ja selkiyttäminen ovat kannatettavia ajatuksia. Salassapidettävien tietojen käsittelyn kaikenlainen sääntely on syytä selkiyttää. Säädösten tulisi mahdollistaa ennen muuta salassapidon yksiselitteisen tunnistamisen, merkitsemisen ja käytännön toteuttamisen. Asiakirjallisille tiedoille määritellyt julkisuusarvot tulee niin ikään säätää mahdollisimman yksiselitteisiksi ja terminologian kuvaavuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Raportissa esitetty termi ”ei julkinen” ei ole kuvaava sille esitettyyn merkitykseen nähden.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Asiakirjan määritelmää ja jo termiä itsessään on tarpeen arvioida kriittisesti. Määritelmässä on syytä korostaa fyysisen olomuodon sijaan asiakirjan funktiota ja merkitystä organisaation toiminnalle. On tunnistettava asiakirjallisen tiedon moninaiset ilmiöt sähköisessä toimintaympäristössä. Asiakirjan

käsitteeseen sellaisenaan liittyy konnotaatioita, jotka eivät palvele sähköisen tiedonhallinnan toteutumista.

Ehdotettu tietoaineiston käsite istuu hyvin nykyisiin toimintaympäristöihin. On perusteltua kiinnittää huomio yksittäistä asiakirjaa laajempiin tietokokonaisuuksiin.

Asian- ja palvelujen hallinnan rekisteröinnillä on perusteet mm. tiedonhaussa ja toiminnan kokonaiskuvan valvonnassa. Kirjaamisen/rekisteröinnin toimintaympäristön muutokset ovat tuoneet mukanaan siiloutuneita ja osin vanhoihin käytänteisiin nojaavia ratkaisuja. Kirjaamiselle/rekisteröinnille on uudistetuilla säädöksillä ja ohjausvastuilla luotava nykyaikaiset toimintaedellytykset ja käytännön toimintaan istuva funktio.

Rinnakkaisten tietoaineistojen muodostamisen vähentäminen ja kokonaisprosessiajattelu ovat kannatettavia ajatuksia. Kokonaisprosessiajattelua hankaloittavat kuitenkin mm. tiedon omistajuuteen ja säilytykseen, tietosuojaan sekä toimijoiden välisiin lainsäädännöllisiin ja toiminnallisiin raja-aitoihin liittyvät kysymykset. Asiassa korostuvat lisäksi vielä nykyistä enemmän mm. tietojen ylläpitoon, ajantasaisuuteen, oikeellisuuteen, todistusvoimaisuuteen ja eheyteen liittyvät kysymykset ja näitä palvelevat prosessit yli toimijarajojen.

Myös yhteiskäyttöisten tietovarantojen vastuukysymyksiin sekä hallinnointioikeuksiin ja -velvollisuuksiin tulisi luoda selkeät periaatteet. Mm. tietojen omistajuuteen, rekisterinpitäjään, tekniseen ylläpitoon ja palveluntarjoajiin liittyvien kysymysten kompleksinen nykytila kaipaisi selkiyttämistä.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Avoimet rajapintakuvaukset sekä velvollisuus etukäteen arvioida tietojärjestelmissä olevien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia mm. tietojärjestelmähankinnoissa ovat tärkeitä raportissa esitettyjä näkökohtia.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Julkisuus- ja salassapitosäädösten selkiyttäminen, uudelleenryhmittely ja keskittäminen yhteen lakiin ovat ehdottoman kannatettavia ajatuksia.

Myös salassapidettävien tietoaineistojen sisältöä voi olla tarpeen tarkastella kriittisesti ja kiinnittää huomiota kuvauksen tasoon (yksittäiset asiakirjat vs. laajemmat tietokokonaisuudet). Säädösten muotoilussa tulisi kiinnittää huomiota salassapidon tosiasiallisten perusteluiden ja tarkoituksien välittämiseen lukijalle. Julkisuuslaissa säädetyt salassapitoperusteita tulisi myös verrata nykyisen henkilötietolain säädöksiin arkaluonteisista henkilötiedoista sekä selkiyttää salassapitoon liittyvää sääntelyä ja käsitteistöä näiden välillä.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Asianosaisen tiedonsaantioikeuksista säädetyn julkisuuslain 11 §:n säädöksiä olisi tarpeen yksinkertaistaa ja selkiyttää. Erilaisten ehtolausekkeiden määrä tulisi mahdollisuuksien mukaan minimoida kautta linjan (myös salassapitosäädöksissä), sillä ne hankaloittavat säädösten tulkintaa ja soveltamista.

Sääntelynäkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena julkisuuslain (16.3 §) ja erityislainsäädännön vastakkaisia lähtökohtia suhteessa tietojen luovutuksiin suoramarkkinointiin. Yhtäältä tietoluovutuksissa edellytetään henkilön suostumusta ja toisaalta osassa rekistereistä tietojen luovutus on sallittua, ellei henkilö erikseen ole sitä kieltänyt. Viranomaisten harkintavalta tietoluovutuksissa on omiaan luomaan myös henkilön oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Sama harkintavaltaan liittyvä ongelma liittyy myös salassapidettävien tietojen arviointiin, jossa yksilöllä ei ole mahdollista vaikuttaa viranomaisen harkinta- ja tulkintavaltaan tiedon julkisuudesta ja antamisesta.

Kansallisen tason yhteiskäyttöisistä järjestelmistä ja niiden sisältämien tietojen käsittelystä, oikeuksista ja velvollisuuksista olisi tarpeen olla selkeää sääntelyä. Ongelmallisia ovat mm. tilanteet, joissa toiselle viranomaiselle annetaan kattava tekninen käyttöyhteys toisen viranomaisen tietojärjestelmään ja sen sisältämiin tietoihin.

Tietopyyntöjen käsittelyaikoihin vaikuttavat merkittävässä määrin raportissa mainitut arviointitoimet, joita on tarpeen suorittaa tietopyyntöjen kohteena olevien tietoaineistojen salassapidon ja julkisuuden määrittämiseksi. Sekä tietopyyntöjen käsittely- ja määräaika vaatimuksia että julkisuus- ja salassapitosäädöksiä tulisi tämän osalta selkiyttää ja kehittää yhtenäisessä linjassa.

Tutkimusta varten hankittujen tietojen rekisterinpidon vastuutahon määrittelyssä sivutaan väistämättä myös tutkimusaineistojen ja -tulosten omistajuus- ja vastuukysymyksiin ja siten myös jatkokäytön määräysoikeuksiin. Oikeuksien ja velvollisuuksien tulisi olla kaikilta osin linjassa, ja tuotettavan tutkimuksen tulee oikeassa suhteessa meritoida sekä tutkijaa että taustayhteisöä (korkeakoulua).

Avoimen tiedon ja tietojen jatkohyödynnettävyyden tavoitteet ovat tärkeitä näkökohtia. Lainsäädännöllä on luotava sekä riittävät veloitteet että tosiasialliset, matalan kynnyksen edellytykset avoimuuden ja jatkokäytön toteuttamiseen. Maksuttomuutta voidaan pitää hyvänä periaatteena ja tavoitteena. Asiassa tulee kuitenkin huomioida esimerkiksi erityisen laajojen tietoaineistojen tuottamiseen ja mahdolliseen prosessointiin käytetyt resurssit, jolloin kohtuullisten maksuperusteiden soveltaminen voi olla perusteltua.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Toteamus siitä, että arkistolaki nykyisellään on vanhentunut ja kaipaa uudistamista, on ehdottoman perusteltu.

Monien luvussa mainittujen käsitteiden uudelleenmäärittelyä voidaan ylipäätään pitää haastavana asiana. (Pysyvän) säilyttämisen rajaaminen erilleen kaikesta arkistoon ja arkistointiin liittyvästä terminologiasta vaikuttaa ongelmalliselta.

Aineistojen kohdalla ei ole perusteltua tehdä liian jyrkkää erottelua erilaisten säilytystarkoitusten (alkuperäinen käyttötarkoitus vs. arkistokäyttötarkoitus) välillä. Tietoaineistojen hallinta muodostaa elinkaarijatkumon eikä operatiivisen toiminnan aikaisen säilyttämisen sääntelyä ole tarkoituksenmukaista eriyttää passiiviaiikaisen arkistoinnin sääntelystä. Molemmissa tulee noudattaa yhteensopivia periaatteita jatkumon toimivuuden varmistamiseksi.

Arkistointia ja tiedon säilyttämistä koskevissa uudistuksissa tulee kiinnittää huomiota ohjausta, määräyksiä ja neuvontaa antavien instanssien selkeään ja toimivaan rajanvetoon ja tehtäväjakoon. Uudistuksilla ei pidä huonontaa tilannetta nykyisestä, vaan ohjausta, määräyksiä ja neuvontaa antavilla tahoilla tulee edelleen olla syvällistä asiakirjahallinnan ja säilyttämisen/arkistoinnin tuntemusta.

Yhteisten sähköisten säilytys-/arkistointiratkaisujen tavoittelua voidaan pitää kannatettavana näkökohtana. On syytä huomioida, että arkistoinnin ja siten tietoaineistojen ”ulkoistaminen” ns. arkistoviranomaisen haltuun ei välttämättä poista organisaatioiden tarvetta tiedon säilyttämiseen omista lähtökohdistaan, mikä voi johtaa päällekkäisten tietovarantojen syntyymiseen.

Myös tutkimusaineistojen säilytys-/arkistointivastuita tulee miettiä kokonaisvaltaisesta ja tarkoituksenmukaisesta näkökulmasta. Tutkimusaineistojen kohdalla on hyvä tunnistaa, ettei rajanveto aineiston aktiivi- ja passiivivaiheen osalta ole välttämättä aina kovin selkeä.

Tietoaineistojen kulttuurihistoriallista arvonmäärittelyä ei tulisi ulkoistaa toimintayksiköiden vastuulle. Arvonmäärittely on haastava prosessi eikä voida olettaa, että siihen liittyvät resurssit ja osaaminen olisivat kaikissa tiedonhallintayksiköissä riittävällä tasolla.

Kansallisarkiston lukuun tiedonhallintayksiköissä säilytettävien aineistojen päätöksentekovallan soveltaminen käytännön tasolla voi osoittautua hankalaksi. Esiitetty toimintatapa arkistoinnin eristämisestä yksinomaan Kansallisarkiston tehtäväksi ja intressiksi tulisi hyvin todennäköisesti vähentämään tiedonhallintayksiköiden/arkistonmuodostajien halua, osaamista ja resursseja arkistoinnin edistämisessä.

Metatietoihin liittyvää yhteismitallistamista säädösten avulla voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuna ehdotuksena. Sen sijaan raportissa esitetty metatieto-ohjauksen hajauttaminen eri tahojen vastuulle vaikuttaa hankalalta ratkaisulta.

Luvun 5.8. käsittelyssä ei ole riittävän kokonaisvaltaisella tavalla käsitelty asiakirjahallinnan substanssia ja taustalla vaikuttavia asioita, vaan näkökulma on jäänyt puutteelliseksi ja kapealaiseksi.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Yhteentoimivuus on tärkeä raportissa esitetty päämäärä. Kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseen, ylläpitoon ja kehittämiseen on syytä kiinnittää jatkossakin huomiota.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Muutosehdotuksissa korostuu kokonaisuudessaan tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön, ohjausvastuiden, soveltamisalojen ja organisoitumisen selkiyttäminen. Raportissa jää osin epäselväksi, miltä osin julkisuuslain säännökset otettaisiin mukaan yleislakiin. Julkisuus- ja salassapitosäätelyn sisäisen koherenssin säilymiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

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

Lainsäädännön ja vastuujakojen uudistamisessa tulee kiinnittää huomiota ohjausta ja neuvontaa antavien instanssien kokonaisorganisointiin. Toteutuessaan, raportissa kuvatut muutosehdotukset tulevat olemaan suuria ja vaikuttamaan merkittävästi nykyisiin käytäntöihin, jolloin ohjauksen ja neuvonnan tarpeen voidaan varmasti odottaa kasvavan nykyisestä.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Pääsääntöisesti raportissa esitetyillä muutoksilla saataisiin ryhdyttyä tiedonhallinnan säätelyä nykyisestä ja selkiytettyä säätelyn sisällön kokonaiskuvaan. Raportista käy kuitenkin ilmi, että mm. asiakirjahallinnan ja julkisuuslainsäädännön osa-alueilla uudistuksen suunnittelu vaatii vielä kokonaisvaltaista lisäselvitystyötä.

Tietojärjestelmien nykytila on osin kovin siiloutunutta eikä järjestelmien ja toimijoiden kypsyystaso nykyisellään pysty vastaamaan työryhmän ehdotuksissa linjattuihin muutostarpeisiin. Järjestelmien

ja prosessien yhteentoimivuuden rakentaminen paitsi organisaation sisällä myös yhdessä kansallisten sidosryhmien kanssa tulisi vaatimaan merkittäviä resursseja.

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

-

Jokinen Pirjo
Tampereen yliopisto