

Asia: VM/1690/03.01.01/2019

Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetukseksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 §

Ei lausuttavaa.

2–3 §

Asetusluonnoksen 2.1 §:ssä säädetään, että lautakunnassa olisi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi seitsemän muuta jäsentä, joista perustelumuistion mukaan yksi edustaisi asiantuntijuudellaan julkisen hallinnon tilastointia, ja muita tiedonhallintalain (906/2019) 10.2 §:ssä mainittuja osa-alueita (tietoturvallisuus, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuus sekä tietoaineistojen tiedonhallinta) edustaisi kaksi henkilöä per osa-alue.

Tiedonhallintalain 10.2 §:ssä mainitut asiantuntemuksen osa-alueet ovat laajoja, ja vaihtelevat asiantuntijavaatimuksiltaan juridisesta osaamisesta yhteiskuntatieteelliseen sekä tietotekniseen erityisosaamiseen. Tämän lisäksi varsinkin tietoaineistojen tiedonhallinta jättää tulkinnan varaa siihen, mitä kaikkea tiedonhallinta pitää sisällään. Näin ollen olisi perusteltua pohtia, että onko yhteensä yhdeksän hengen lautakunta kokoonpanoltaan riittävän suuri edustamaan tiedonhallintalaissa mainittuja osa-alueita, joihin voi olla erilaisia näkemyksiä riippuen lautakunnan jäsenten omaamasta koulutuksesta ja käytännön kokemuksista.

Edellä mainitun lisäksi, myös julkisen hallinnon erilaisten toimijoiden ja niiden erilaisten tehtävien vaatimukset tiedonhallinnassa tulisivat olla lautakunnassa selkeästi edustettuina. Perustelumuistion toisella sivulla mainitaan, että erityisesti valtion ja kuntien tiedonhallintayksiköillä tulisi olla edustus lautakunnassa. Tätä ei kuitenkaan mainita asetusluonnoksessa, mikä jättää mahdollisuuden sellaiselle tilanteelle, että kunnilla ei olisi edustusta lainkaan. Kuntien tiedonhallinnan vaatimukset ja tarpeet voivat erota hyvin suuresti valtion virastoista sekä osa-alueiltaan että käytettävissä olevilta resursseiltaan (henkilöstö ja käytettävissä olevat varat). Kuntien lakisäätteiset tehtävät vaihtelevat sosiaali- ja terveydenhuollosta kirjasto- ja opetustoimeen sekä rakennusvalvontaan. Kaikissa näissä tehtävissä syntyy sisällöltään sekä henkilötieto- ja julkisuusluonteeltaan erilaista asiakirja- ja tietoaainestoa, joiden hallinnalla on erilaisia vaatimuksia tietojen käsittelyn ja arkistoinnin suhteen. Valtion virastojenkin tiedonhallinnan tarpeet voivat erota samoilla periaatteilla toisistaan. (Vertailukohtana esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto ja Maahanmuuttovirasto)

Näihin perusteluihin nojaten olisi tiedonhallintalain 10.2 §:ssä tarkoitettujen osa-alueiden laajuuden sekä julkisen hallinnon tehtävien ja toimijoiden erilaisuuden vuoksi ensinnäkin perusteltua tarkastella lautakunnan jäsenmäärän riittävyyttä sen tehtävien hoitamiseen, jonka lisäksi julkisen hallinnon eri toimijoiden edustuksesta (mm. valtion virastot, kunnat ja tuomioistuimet) ja niihin mahdollisesti asetettavista kiintiöistä olisi hyvä säätää asetuksentasolla.

Asetusluonnoksen 2.3 §:ssä edellytetään, että lautakunnan jäsenillä olisi oltava palvelussuhde tiedonhallintalaissa tarkoitettuun tiedonhallintayksikköön tai siinä toimivaan viranomaiseen. Perustelumuistion toiselta sivulta käy tämän lisäksi ilmi, että henkilö ei olisi enää kelpoinen toimimaan lautakunnan jäsenenä, mikäli palvelussuhde tiedonhallintayksikköön päättyisi. Vaatimus on perusteltu, jotta julkisen hallinnon ulkopuoliset tahot eivät pääsisi suorasti tai epäsuorasti vaikuttamaan lautakunnan päätöksentekoon, joka vaarantaisi sen luotettavuuden ja riippumattomuuden. Lautakunnan jäsenen palvelussuhde tiedonhallintayksikköön aiheuttaa kuitenkin sen, että tämä ilmeisesti toimii lautakunnassa omien varsinaisten työtehtäviensä ohella? Näin ollen, miten varmistetaan, että lautakunnan jäsenillä on riittävästi aikaa ja voimavaroja lautakunnan vaativien, laajojen ja julkisen hallinnon kannalta merkittävien tehtävien hoitamiseen?

Tiedonhallintalain 10.3 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto nimittää tiedonhallintalautakunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Asetusluonnoksen mukaan lautakunnan jäsenen toiminta lautakunnassa päättyy kuitenkin siinä tapauksessa, jos tämän palvelussuhde tiedonhallintayksikköön päättyy. Miten lautakunnan toiminnan jatkuvuus turvataan tilanteissa, joissa lautakunnan useamman jäsenen ja varajäsenen palvelussuhde tiedonhallintayksikköön päättyisi? Millaisilla järjestelyillä uudet jäsenet valittaisiin kesken toimikauden? Lautakunta olisi asetusluonnoksen 3.3 §:n mukaisesti päätösvaltainen, kun sen puheenjohtaja ja vähintään puolet sen jäsenistä olisivat läsnä. Miten lautakunnan toiminnan jatkuvuus turvataan, kun sen jäsenten kelpoisuus voi muuttua lautakunnasta riippumattomista syistä kesken sen toimikauden (mahdolliset irtisanomiset) ja pahimmassa tapauksessa sen päätöksenteko voi estyä kokonaan?

Se, että lautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja ja puolet sen jäsenistä on läsnä, mahdollistaa myös tilanteen, että lautakunta voi päättää esimerkiksi tietoturvaan liittyvien

toimintatapojen edistämisestä ilman, että ne jäsenet, jotka edustavat asiantuntijuudellaan tietoturvaan ovat paikalla, mikäli perustelumuistion mukaan tätä osa-aluetta edustaisi kaksi henkilöä. Mikä on tällöin tiedonhallintalain 10.2 §:ssä tarkoitettujen osa-alueiden eri asiantuntijoiden edustuksen merkitys lautakunnassa, kun heidän läsnäolostaan ja näin ollen näkemyksistään huolimatta heidän asiantuntemusalueisiinsa liittyviä päätöksiä voidaan kuitenkin tehdä? Pitäisikö lautakunnan päätösvaltaisuus olla sidottuna läsnäolijoiden määrän lisäksi myös kokouksissa käsiteltäviin asioihin, ja näin ollen läsnäoleviin asiantuntijajäseniin?

Tiedonhallintalain 21.3 §:n mukaisesti tietoaineistojen säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen, jonka lisäksi lain 19.1 §:ssä tehdään ero pysyvän säilyttämisen ja arkistoinnin välille. Näin ollen tiedonhallintalautakunnan tehtäviin ei kuulu ainakaan pääsääntöisesti arkistotoimen järjestämiseen liittyvä arviointi tai menettelytapojen edistäminen. Tiedonhallintalain tarkoituksena on kuitenkin koko tiedon elinkaaren hallinta, joka ei kuitenkaan voi toteutua käytännössä, jos arkistotoimen vaatimuksia ei oteta huomioon tiedonhallinnassa, koska se on keskeinen osa sitä. Siitä huolimatta, että tiedonhallintalautakunta ei ilmeisesti ohjeistakaan arkistotoimen vaatimuksista, olisi perusteltua pohtia, että lautakunnan jäsenten asiantuntijuusosa-alueista tietoaineistojen tiedonhallinnan edustajilla olisi edes jonkinlainen käsitys arkistotoimesta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tiedon elinkaaren hallinnan onnistumiselle ja tiedonhallintalain tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi välttämätöntä, että tiedonhallintalautakunta sekä sen alaisuudessa toimiva Digi- ja väestötietovirasto tekevät tiivistä ja saumatonta yhteistyötä arkistotoimen asiantuntijaviraston Kansallisarkiston kanssa sekä selkeyttävät keskinäisiä vastuitaan. Yhteistyön puuttuminen tai edellä mainittujen toimijoiden keskinäiset ristiriidat voisivat johtaa tiedonhallintayksiköissä helposti sekaannukseen siitä, kenen määräyksiä, ohjeita ja suosituksia tulisi huomioida, joka puolestaan voisi johtaa sekä henkilöstö- ja rahallisten resurssien hukkaamiseen.

Tähän mennessä asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen pysyvällä säilyttämisellä on tarkoitettu viranomaisten arkistoissa sellaisten asiakirjojen pysyvää säilyttämistä, jotka on Kansallisarkiston määräyksellä tullut säilyttää pysyvästi. Viranomaisten asiakirjat ovat siis olleet arkistolain perusteella (arkistolaki (831/1994) 6.1 §) osa arkistoa jo niiden muodostumisesta lähtien, jossa ne on joko hävitetty arkistonmuodostajan määrittämien säilytysaikojen jälkeen tai ne on säilytetty pysyvästi. Tiedonhallintalaissa (mm. 19.1 §) tietoaineistojen pysyvä säilyttäminen ja arkistointi on puolestaan erotettu toisistaan. Tämä aiheuttaa jo itsessään muutosta asiakirjahallinnolliseen ajatteluun, koska ennen asiakirjojen elinkaaren eri vaiheet ovat olleet joustavia, kun taas nyt niistä tulee jyrkempiä, kun arkistointi on haluttu erottaa säilyttämisestä.

Lautakunnan toivotaan ottavan huomioon myös kuntien asema tietoaineistojen pysyvässä säilyttämisessä ja arkistoinnissa. Arkistolain 14 §:n perusteella valtion virastot, laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet sekä muut valtion viranomaiset ovat siirtäneet pysyvästi säilytettäviä asiakirjojaan Kansallisarkiston erillismääräyksillä tämän arkistoihin. Kunnat ovat säilyttäneet ja säilyttävät kuitenkin toimintansa tuloksena syntyvät pysyvästi säilytettävät asiakirjat itsellään omissa arkistotiloissaan ja digitaalisissa arkistoissa. Mikäli vastuu pysyvästi säilytettävien eli

tiedonhallintalain näkökulmasta arkistoitavien asiakirjojen säilyttämisestä pysyy edelleen kunnilla itsellään, on tietoaineistojen pysyvän säilyttämisen ja arkistoinnin välinen raja kunnissa keinotekoisena oloinen, ellei selkeää ohjeistusta ja määrittelyä pysyvän säilyttämisen ja arkistoinnin välille tehdä.

3 §

Asetusluonnoksen 3.6 §:n mukaan lautakunnan kokouksen pöytäkirjan tarkastaa ja allekirjoittaa se sihteeri, jonka tiedonhallintalautakunta on valinnut kokouksessaan pöytäkirjan allekirjoittajaksi. Kyseinen kohta herättää kysymyksen siitä, minkä vuoksi lautakunnan puheenjohtaja ei allekirjoita sihteerin kanssa pöytäkirjaa. Lautakunnan jäsenet ovat tiedonhallintalain ja tämän asetuseronnoksen perusteella ne tahot, joilla on päävastuu lautakunnan päättämisestä asioista, jonka lisäksi perustelumistion kolmannella sivullakin painotetaan, että lautakunnan päätöksillä on vaikutuksia tiedonhallinnan järjestämiseen ja toteuttamiseen. Edellä mainitun vuoksi lautakunnan päätösten laadunvarmistus on toteutettava huolellisesti. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että myös itse lautakunnan puheenjohtaja varmentaisi kokouspöytäkirjan sisällön allekirjoituksella, eikä tämä olisi tällöin vain sihteerin varmentama.

4 §

Asetuseronnoksen 4 §:stä käy ilmi, että lautakunnan sihteeireillä on suuri vastuu lautakunnan toiminnan jatkuvuuden sekä käytännön toiminnan kannalta. Tämän lisäksi asetuksesta tulee vaikutelma, että vaikka lautakunnan jäsenet loppukädessä tekevät tai hyväksyvät lautakunnan päätökset, on sihteeireillä paljon tosiasiallista valtaa käytettävissään, koska he muun muassa valmistelevat lautakunnan asiat, ohjaavat Digi- ja väestötietovirastolle asetetut toimeksiannot sekä toimivat väliaikaisten jaostojen puheenjohtajina. Perustelumistion 4–5 sivuilta ilmenee, että sihteeristö tekee myös syvällisempiä tehtäviä, kuten kokoaa ja analysoi arviointiaineiston, joka esitetään lautakunnalle sekä käytännössä kirjoittaa lautakunnan arviointikertomuksen. Perustelumistionista herää myös vaikutelma, että sihteeristö johtaa tosiasiallista toimintaa lautakunnan ja Digi- ja väestötietoviraston välillä.

Edellä mainitusta huolimatta tiedonhallintalain 10.3 §:n mukaan valtiovarainministeriö määrää virkamiehistään lautakuntaan sivutoimiset sihteerit tehtäviinsä lautakunnan toimikaudeksi. Tämän lisäksi asetuseronnoksessa ei mainita, millaisia pätevyysvaatimuksia sihteeireiltä edellytetään. Sen vuoksi, että sihteeristö näyttää asetuseronnoksen perusteella käyttävän paljon lautakunnan tosiasiallista valtaa ja samalla tekevän paljon lautakunnalle kuuluvaa käytännön työtä, olisi lautakunnan sihteeireiltä edellytettävä samanlaista asiantuntemusta tiedonhallinnasta kuin lautakunnan jäseniltä. Olisi perusteltua harkita sitä, että ainakin lautakunnan pääsihteerin ja

jaostojen puheenjohtajien pätevyysvaatimukset olisivat määriteltynä jo itse asetuksessa ainakin samanlaisella yleisellä tasolla, kuin lautakunnan jäsenten pätevyysvaatimukset on määritelty tiedonhallintalaissa ja tässä asetusluonnoksessa. Mikäli sihteerien tehtävät säilyvät näinkin suurina voimaanastuvassa asetuksessa, pitäisi varmistua siitä, että sihteeristö omaa tarvittavaa asiantuntemusta tiedonhallinnan eri asiantuntijuuden osa-alueilta.

Lisäksi olisi otettava huomioon ja varmistettava, että myös sihteerien työaika ja voimavarat riittävät lautakunnan tehtävien hoitoon, varsinkin kun he toimivat tehtävässään sivutoimisina. Ei olisi julkisen hallinnon edun mukaista, jos tiedonhallintalain täytäntöönpanon kannalta keskeisen toimijan eli tiedonhallintalautakunnan jäsenten ja sihteeristön työaika, voimavarat tai asiantuntijuus eivät riitä sille määrättyjen tehtävien asianmukaiseen ja aikataulullisesti nopeaan toteuttamiseen.

Savolainen Jukka
Mikkelin kaupunki