



Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tiedonhallintalain tarkoituksena on edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla on tarkoitus edistää myös julkisuusperiaatteen toteutumista sekä kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen muodostamista. Lakiehdotuksessa korostetaan myös henkilötietojen suojaa. Ehdotetun lain tarkoituksperiin on helppo yhtyä. Lisäksi on hyvä, että hajallaan olevaa lainsäädäntöä kootaan yhteen lakiin.

Lakiehdotusta lukiessa ei kuitenkaan vältty kysymykseltä, onko tavoitteiden saavuttaminen mahdollista ehdotetun kaltaisella, melko raskaalla sääntelyllä. Toi-mintaa tulee kehittää ympäröivän maailman muutosten mukana, mutta lukijalle herää kysymys, olisiko tavoitteiden saavuttaminen edellyttänyt näin tuntuvia muutoksia lautakuntamalleineen, käsittemuutoksineen ja erilaisten suunnitelmien ja karttojen laatimisineen. Vakiintuneiden asiakirjahallinnon käsitteiden muuttuessa käsitteellisen epäselvyyden ja tulkintavirheiden riski on ilmeinen.

Lakiehdotus vaikuttaa tuntuvasti viranomaisten toimintaan. Positiivista on, että helposti ydintoiminnan jalkoihin jäävään asiakirjahallintoon ja arkistointiin edellytetään kiinnitettävän erityistä huomiota. Tiedonhallintayksiköille säilytetyt vastuut ja velvoitteet edellyttävät kuitenkin huolellista valmistautumista ja tuntuva panostusta; taloudellisia ja henkisiä voimavaroja ja aikaa. Tarvittavien voimavarojen valjastaminen ehdotetun lain toimeenpanoon on haasteellista ehdotetussa, kovin kunnianhimoisessa aikataulussa. Lakiehdotuksen toimeenpanoa hankaloittaa samaan aikaan monella valtionhallinnon sektorilla, kuten ulosottolaitoksessa, vireillä olevat merkittävät rakenteelliset uudistukset. Ehdotetun lain implementointi onkin syytä aikatauluttaa mahdollisten organisaatiouudistusten toimeenpanon jälkeiseen aikaan.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Viranomaisen asiantuntemuksen ja ammattitaidon keskiössä on sen ydintoimintaan liittyvä lainsäädäntö ja sen toiminnasta ja tuloksista yhteiskuntaan aikaansaattava hyvä. Tiedonhallinta kokonaisuutena sekä siihen liittyvä asiakirjahallinto ja arkistointi ovat tukipalveluja, joissa ulkopuolisen asiantuntemuksen, ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön merkitys korostuu. Ulosottolaitoksella on pitkät perinteet hedelmällisestä yhteistyöstä Kansallisarkiston kanssa asiakirjaaineiston arkistointiin liittyvissä suuremmissa ja pienemmissä kysymyksissä. Asiantuntija-apua on aina tarvittaessa saanut. Kansallisarkiston roolia arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena ei tulisi nyt ehdotetuilla toimivaltamuutoksilla vaarantaa.

Lakiehdotuksen tavoitteet, jotka liittyvät henkilötietojen suojan varmistamiseen ottamalla huomioon yhtäältä tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet ja toisaalta rekisteröidyn oikeudet pidetään oikean suuntaisena painotuksena. Arkistoitavan datan kasvaessa, sen olennaisuusvaatimukseen ja henkilötietojen minimoinnin periaatteeseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Ehdotetulle tiedonhallintalautakunnalle esitysluonnoksessa asetetut odotukset ovat korkeat. Lautakunnan toiminnan tarkoitus ja sille asetetut tavoitteet ovat hyviä, mutta lukijan on vaikea muodostaa perusteltua käsitystä ehdotetun mallin toimivuudesta ja tehokkuudesta käytännössä. Ehdotuksesta voi saada käsityksen myös byrokratian lisääntymisestä vailla odotettua vaikuttavuutta.

Uuden hallintoelimen perustaminen ministeriön yhteyteen ei vaikuta modernilta, hallinnon keventämiseen pyrkivältä ratkaisulta. Aiheellista olisi pohtia, tulisiko pikemminkin pyrkiä vahvistamaan jo olemassa olevia rakenteita ja parantamaan niiden edellytyksiä lakiehdotuksen perusteluissa kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Ehdotettu laki velvoittaa laatimaan tiedonhallintamallin, -kartan ja muutostilan-teissa -suunnitelman.

Lakiehdotuksen lukijalle jää epäselväksi, mikä tiedonhallintamallin suhde on jo valmisteltuihin tiedonhallintasuunnitelmiin. Ulosottolaitoksen rakenneuudistuksessa on asetettu tavoitteeksi, käsillä olevan lakiehdotuksen tapaan, kokonaan sähköiseen asiakirjahallintoon ja arkistointiin siirtyminen. Asian valmistelu on jo pitkällä ja asianhallintajärjestelmien taustalle vaaditut tiedonhallintasuunnitelmat (THS) on jo laadittu ja parhaillaan Kansallisarkiston hyväksyttävänä. Laaditut THS:t ovat siis asianhallinta- ja asiakirjajärjestelmien toimivuuden edellytyksiä.

Tiedonhallinnan tulee olla suunnitelmallista ja sen kuvauksen avointa. Lakiehdotuksen velvoitteiden ei tule johtaa päällekkäisten asiakirjojen laatimiseen ja ylläpitoon. Lakiehdotuksessa yksilöityjen dokumenttien laatiminen ei välttämättä tue lakiehdotuksen primäärejä tavoitteita.

Muutossuunnitelman funktio itsenäisenä dokumenttina suhteessa tiedonhallintamalliin on epäselvä. Päästäisiinkö tiedonhallintamallin päivittämisellä toimintaympäristön muuttuessa samaan lopputulokseen ilman tarpeetonta hallinnollisen kuorman lisäämistä.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Esityksen mukaan valtionhallinnon viranomaisten tietoturva-vaatimuksiin ei ole tulossa juurikaan muutosta tällä hetkellä voimassa olevaan, viranomaista jo velvoittavaan tietoturva-asetukseen verraten. Järjestelmäkehitystä vaatimusten saavuttaminen vielä edellyttää esimerkiksi asiakirjahallinnon lokitietojen keräämiseen liittyen.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Valtakunnanvoudinvirastolla ei ole tältä osin lausuttavaa esityksen johdosta.

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotukseen on otettu säännökset viranomaisissa vireille tulevien asioiden tunnisteista. Herää kysymys, onko asian yksilöivistä tunnisteista tarpeen säätää lain tasolla näin tarkasti. Riittäisikö yleinen velvoite kirjata asiat asianhallintajärjestelmään riittävin tiedoin, joista yksittäinen asia olisi tunnistettavissa. Yksilöinnin riittävyys tasoa voitaisiin ohjata esimerkiksi Kansallisarkiston suosituksin, ohjein ja tarvittaessa määräyksin.

Ehdotetut asiatunnisteen minimitiedotkin johtavat pitkiin numerosarjoihin, jotka palvelevat asian yksilöivinä tunnisteina huonosti asianosaisten sen enempää kuin viranomaistenkaan tarpeita.

Kaikkien viranomaisten asianhallintajärjestelmien muuttaminen vastaamaan ehdotettua säännöstä olisi epätarkoituksenmukaista ja kustannuksiltaan kallista.

Ehdotettuja asian yksilöintivaatimuksia ei tulisi ulottaa koskemaan operatiivista toimintaa. Ulosottolaitoksessa operatiivisessa toiminnassa tulee vuosittain vireille noin 3 miljoonaa asiaa noin puolelle miljoonalle velalliselle. Tällaisessa massaluonteisessa toiminnassa, ei yksittäisen asian tunnisteelle voida asettaa ehdotettuja vaatimuksia.

Toisen tiedonhallintayksikön asiattunnuksen käyttämisen ensisijaisuus ei liene perusteltua asiattunnuksen erilaisuuden vuoksi. Riittävänä tulisi pitää toisen yksikön tunnisteiden löydettävyyttä asiarekisteristä.

Asiarekisteristä laadittavan kuvauksen suhde olemassa oleviin, yleisen tietosuojasetuksen mukaisiin selosteisiin käsittelytoimista, jää epäselväksi.

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Ulosottolaitoksessa ollaan osana rakenneuudistusta siirtymässä sähköiseen asia-kirjahallintaan lakiehdotuksen hengen mukaisesti. Saapuneiden paperisten asia-kirjojen (noin 300 000 asiakirjaa vuodessa) digitointia pilotoidaan parhaillaan osana hallinnon omaa tukitoimintaa. Lakiehdotukseen lisätyn 27 § 4 momentti mahdollistaisi jatkossa digitoinnin ulkoistamisen yksityiselle palvelun tarjoajalle UK:n omien säännösten puuttuessa. Ehdotusta kannatetaan tältä osin.

Ehdotettu laki ei aseta vaatimuksia digitoitujen asiakirjojen formaateille. Ulosottolaitoksessa sähköiseen arkistointiin siirtymistä on suunniteltu tiiviissä yhteistyössä Kansallisarkiston kanssa. Kansallisarkiston asiantuntemusta tulisi hyödyntää sähköisessä arkistoinnissa ja sen suunnittelussa jatkossakin.

Ulosottolaitoksen menettelyt vastaavat pitkälti ehdotettua sääntelyä tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyksien avulla.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Viranomaiset määrittelevät jo nyt tietoaineistojensa säilytysajat. Pysyvästi säilytettävistä aineistoista päättää Kansallisarkisto. Kansallisarkiston asiantuntemukseen tulisi tukeutua jatkossakin pysyvää säilyttämistä koskevissa asioissa, jotta arkistoitavan aineiston yhdenmukaisuus ja ajallinen jatkumo (pitkät aikasarjat) voitaisiin turvata.

Henkilötietojen osalta arkistoinnin oikeasuhtaisuutta jouduttaneen punnitsemaan suhteessa tieteellisiin ja tutkimuksellisiin intresseihin. Kansallisarkiston ja tietosuojavaltuutetun asiantuntemus on ensiarvoista tältä osin.

Lakiehdotuksen mukaan tiedonhallintayksiköt voisivat jatkossa toimia (pysyvän säilytyksen) arkistona. Tiedonhallintayksiköiden reaaliset mahdollisuudet huolehtia tietoturvallisuudesta lienevät kirjavat. Kansallisarkiston rooli keskeisenä asiakirjojen säilyttäjänä nähdään tarkoituksenmukaisena pysyttävä nykyisellään. Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelua (SAPA) tulisi hyödyntää jatkossakin ensisijaisena tapana arkistoida sähköistä aineistoa.

Ehdotettu tiedonhallintayksikön melko itsenäinen rooli arkistona ja arkistopäätösten tekijänä on omiaan johtamaan epäyhtenäisyyteen ja hajaannukseen. Kansallisarkistossa jo olemassa olevan asiantuntijuuden ja ohjauksen merkityksen vähentäminen, jos sellaista on lakiehdotuksessa tarkoitettu, ei tunnu perustellulta.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Siirtymäsäännösten tulee turvata riittävä aika uuden toimintavan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Ulosottolaitoksen organisoimisen valtakunnalliseksi virastoksi tulee olla pohjana ehdotetun lain toimeenpanolle, jolloin tiedonhallintayksikkönä toimisi yksi Ulosottolaitos nykyisten 23 viraston sijaan. Lain toimeenpanon aikatauluun vaikuttanee myös hallinnollisten tehtävien asianhallintajärjestelmän hankintaan liittyvä aikataulu.

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Arpiainen Kaija
Valtakunnanvoudinvirasto