

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

Oulun kaupungin lausunto on annettu nimenomaan kuntaorganisaation näkökulmasta.

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Ehdotus pyrkii yhdenmukaistamaan tiedonhallinnan sääntelyä ja ottamaan huomioon toimintaympäristön muutoksen ja digitalisaation.

Lakiehdotus painottaa, aiheellisesti, nimenomaan tiedon hyödyntämistä. Näihin osioihin on kiinnitetty paljon huomioita, joiltain osin hyvin yksityiskohtaisesti. Lakiehdotuksen tulkinnanvaraisin osa liittyy tiedon säilyttämiseen ja arkistointiin.

Tärkeää olisi, että tulevan lain käytännön toteuttaminen arkityössä olisi mahdollista, tulkinnanvaraa olisi mahdollisimman vähän ja laki kestäisi aikaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Positiivista lakiehdotuksessa on se, että nykytilan hajanaisuus tunnistetaan ja tavoitteena on, että hajanaisuus vähenisi. Yhtenäistäminen toteutuessaan aiheuttaa muutoksen, joka tulee olemaan iso ja vaatii kulttuurin ja toimintatavan muutosta.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Uudistus on tarpeen, koska nykyiset säännökset ovat monin osin vanhentuneita.

Laadukkaan tiedonhallinnan tulisi toteutuessaan parantaa viranomaistyön ja viranomaisten välisen tiedonkulun lisäksi myös kansalaisten luottamusta viranomaisten toimintaan. Näkykö asiakasnäkökulma ja hyöty kansalaisille riittävästi tässä lakiehdotuksessa?

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

Lain tarkoitus on hyvin kiteytetty. Tärkeää on, että johdon vastuut on määritelty selkeästi.

Lakiehdotuksen mukaan lailla edistetään julkisuusperiaatteen toteuttamista mm. viranomaisten tietoaaineistojen ja arkistojen muodostamisessa. Määritelmässä ei ole huomioitu arkisto –käsitettä ja sitä käytetään lakiehdotuksessa tulkinnanvaraisesti. Arkisto –käsitteelle kaivattaisiin tarkennusta. Käsitteiden on hyvä olla selkeitä ja yksiselitteisiä ja tämä toteutuu määritelmässä suhteellisen hyvin.

Lain soveltamisalassa (§ 3) todetaan, että lakia sovelletaan tiedonhallintayksikön ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan. Eikö riitä, että lakia sovelletaan tiedonhallintayksikön tiedonhallintaan, koska niissä toimivat viranomaiset ovat osa tiedonhallintayksikköä. Läpi koko lakiehdotuksen käytetään termejä tiedonhallintayksikkö ja viranomainen niin, että se aiheuttaa epäselvyyttä etenkin vastuiden jaosta.

Kuntien strategisen johtamisen ja toiminnan näkökulmat eivät näy lakiehdotuksessa tarpeeksi.

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

Julkisen hallinnon osalta vastuita voisi selkeyttää, jos ei pykälissä, niin vähintään perusteluissa: mitä konkreettisesti tarkoitetaan sillä, että valtiovarainministeriö huolehtii julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta. Mikä on sen suhde esim. kuntien ylläpitämiin tiedonhallintakarttoihin?

On hyvä, että tiedonhallinnan ohjaukseen on kiinnitetty huomiota. Jos katsotaan tarpeelliseksi perustaa uusi toimielin, niin tulee huolehtia, että sillä on riittävät resurssit ja asiantuntemus. Esitetyssä muodossa tiedonhallintalautakunnan kokoonpanossa ei ole huomioitu tiedonhallinnan koko elinkaarta, etenkin tiedonhallinta toimintaprosesseissa on jäänyt huomiotta. Onko tarkka kokoonpano kirjattava lakiin?

Tiedonhallintalautakunnalle on annettu mahdollisuus asettaa väliaikaisia jaostoja suositusten laatimista ja ylläpitoa varten. Valtioneuvoston asetuksella voidaan myös asettaa neuvottelukuntia eri viranomaisten välistä yhteistyötä varten nimenomaan koskien julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista. Yhteistyön ja eri toimijoiden väliset vastuut ja roolit tulee määritellä selkeästi.

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

Lakiehdotuksen tavoitteena on koota tiedonhallintaan liittyvät suunnittelu-, arviointi- ja kuvausvelvoitteet yhteen lakiin. Tarkoituksena on tuottaa tiedonhallintayksikölle selkeää tietoa toimintaympäristön tiedonhallinnasta. Tavoite on kannatettava mutta toteutusehdotus on ongelmallinen. Lakiehdotuksen kuvausvelvoitteilla halutaan korvata kokonaisarkkitehtuuri, arkistonmuodostussuunnitelmat, tietojärjestelmäselosteet ja kuvausvelvoitteilla halutaan myös edistää tietosuoja-asetuksen mukaisten käsittelytoimiselosteiden ylläpitoa. Kaikkia edellä mainittuja kuvauksia/suunnitelmia on käytetty eri käyttötarkoituksiin. Voidaanko yhdellä mallilla vastata kaikkiin tarpeisiin?

Sähköisissä järjestelmissä oleville tiedoille pitää jatkossakin olla konkreettista ohjaustietoa, että aineistoja voidaan hävittää, siirtää arkistoon tai luovuttaa toiselle viranomaiselle. Riittävätkö tiedonhallintamallissa olevat tiedot ohjaamiseen vaan tehdäänkö jatkossakin tiedonohjaussuunnitelmia järjestelmien käytön mahdollistamiseksi? Lisäksi kuvausten muoto jätetään tiedonhallintayksikön vastuulle. Johtaako tämä sekavuuteen, joka estää yhteentoimivuutta? Lain voimaantullessa pitäisi olla käytettävissä vähintään suosituksia ja malleja, että kaikki toimijat eivät käyttäisi voimavaroja oman mallin luomiseen.

Viranomaisen toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on kannatettavaa että kansalaisille julkaistaan enemmän tietoa siitä, miten organisaatioissa toimitaan ja miten tietoja käsitellään. Tällaisen julkaistun tiedon pitäisi kuitenkin olla selkeää ja ymmärrettävää. Esimerkiksi kuntien satojen lakisääteisten palvelujen ja toimintaprosessien kuvaaminen tiedonhallintakartan vaatimalla tarkkuudella, mutta kuitenkin selkeästi, on haastavaa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelman sisältämä ajatus siitä, että muutostilanteissa viranomaisen tulee huomioida myös muutoksen vaikutukset tiedonhallintaan, on erittäin kannatettava. Muutossuunnitelman ja tiedonhallintamallin välinen suhde on kuitenkin epäselvä.

Miten 25 §:ssä mainittu kuvaus asiarekisteristä liittyy näihin muihin kuvausvelvoitteisiin?

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

Lakiehdotuksessa veloitetaan tiedonhallintayksikkö varmistamaan tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus (§ 13), mutta se, mitä tietoturvalla tässä yhteydessä tarkoitetaan jää epäselväksi. Tietoturvallisuuden toteuttaminen edellyttäisi vähintään minimitason määrittelyä.

Lakiehdotuksessa ei huomioida riittävästi kuntien nykytilannetta. Tähän mennessä annetut suositukset ovat koskeneet valtion viranomaisia. Tietoturvaan tarvitaan yhdenmukaisia käytänteitä kaikille viranomaisille/tiedonhallintayksiköille. Valtion ja kuntien erilaiset käytännöt tietojen luokittelussa (julkisuus- ja turvaluokittelu) vaikeuttavat tilannetta.

Tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisen yhteydessä (§ 16) pitäisi ottaa huomioon koko tietoaineiston elinkaari eli myös tietoturallinen hävittäminen pitäisi huomioida.

Lokitietojen huomioiminen lakiehdotuksessa on hyvä asia. Lokitietojen säilytysaikojen määrittelyssä on tällä hetkellä puutteita, niistä pitäisi pikaisesti lain voimaantulon jälkeen tehdä elinkaaripäätös. Useissa tietojärjestelmissä on puutteita lokitietojen muodostamisessa, joten kustannusvaikutukset tulevat olemaan huomattavia.

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

Tietoaineistojen turvaluokittelussa valtion virastojen ja kuntien käytännöt poikkeavat huomattavasti toisistaan. Lakiehdotuksen luku 5 koskisi jatkossa joiltain osin myös kuntia, vaikka turvaluokiteltavan aineiston määrä ei ole kovin suuri. Muutos vaikuttaa ensisijaisesti tietojärjestelmiin ja tämä lisää omalta osaltaan kustannusvaikutuksia.

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

Asiatunnus

Asian yksilöintitiedoissa (§ 23) edellytetyt Y-tunnus, viranomaisen yksilöivä tieto, toimintaprosessin tunniste ja asian vireilletuloajankohta ovat ilmeisesti metatietoja eikä pykälä tarkoita sitä, että näiden pitäisi näkyä tunnuksessa.

Asiatunnuksesta pitää kuitenkin pystyä yksilöimään tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö. Kaikilla kunnilla on numerotunnus, mutta muilla toimijoilla / tiedonhallintayksiköillä keskitettyjä tunnuksia ei ole. Jos käytetään viranomaisen virallista nimeä, tulee tunnuksista todella pitkiä. Jos luodaan kokonaan uusi käytäntö, jonkun tulee ylläpitää tunnusrekisteriä. Jos tiedonhallintayksiköt päättävät tunnuksesta itse, ei tilanne muutu nykyisestä mitenkään.

Rekisteröinti asiarekisteriin

Käsitteitä tiedonhallintayksikkö ja viranomainen käytetään läpi lakiehdotuksen niin, että on epäselvää mitä milloinkin tarkoitetaan.

Jos tiedonhallintayksikkö ylläpitää asiarekisteriä, niin eikö vastuu viivytyksettömästä kirjaamisesta kuulu myös tiedonhallintayksikölle. Tällä hetkellä 25 §:ssä sanotaan, että viranomaisen on hoidettava rekisteröinti viivytyksettä. Miten toimitaan esim. kunnissa, joissa on keskitetty kirjaamo? Koska tiedonhallintayksikön sisällä voi olla useampia viranomaisia (kunnissa esim. kaikki lautakunnat sekä muita mahdollisia viranomaisia), niin hajautuuko rekisteröiminen tämän pykälän myötä lakisääteisesti. Estääkö pykälä keskitetyn kirjaamisen/rekisteröimisen?

Tällä hetkellä Sähke2 –normin täyttävässä asianhallintajärjestelmässä asiakirja liitetään aina siihen käsittelyvaiheeseen/toimenpiteeseen mihin se kuuluu. 25 §:ssä todetaan, että viranomaiselle saapunut asiakirja on liitettävä asiatunnukseen. Pykälässä kuitenkin edellytetään, että viranomaisen toimenpiteet käsittelyvaiheittain rekisteröidään asiarekisteriin. Onko lakiehdotuksen tarkoitus eriyttää asiakirjat ja käsittelyvaiheet?

Tietoaineistojen hallinta palveluja tuottaessa

Asianhallintajärjestelmiä ajatellen rekisteröinnin muutokset ovat suhteellisen pieniä ja toteutettavissa kohtuullisilla kustannuksilla. Lakiehdotuksessa kuitenkin edellytetään, että myös operatiivisissa järjestelmissä käsitellyt, palvelujen tuottamiseen liittyvät asiakirjat on rekisteröitävä samalla tavalla kuin asiarekisterissä käsiteltävät asiat (§ 26). Tämän säännöksen vaikutukset operatiivisiin järjestelmiin sekä toimintaprosesseihin ovat suuret. Tämä tarkoittaa huomattavasti suurempia kustannusvaikutuksia, kuin lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on esitetty.

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

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisen tulisi säilyttää sille saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa sekä muuttaa muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet aineisto sähköiseen muotoon. Digitoinnin lopputulos tulisi validoida vaatimusten mukaiseksi. Mitä vaatimuksia tässä tarkoitetaan? Mikä taho nämä vaatimukset jatkossa määrittelee?

Minkälaisissa järjestelmissä tietoja voidaan jatkossa säilyttää? Missä muodossa tietoja pitää säilyttää, miten se vaikuttaa tietojärjestelmiin? Kustannuksia aiheuttaa myös toimintatapojen muutos, se lisää ohjeistamisen ja koulutuksen tarvetta ja edellyttää jatkuvaa seurantaa.

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

Luku 8 herättää paljon kysymyksiä. Voivatko nämä säädökset johtaa sellaiseen tilanteeseen, että jatkossa esim. kunta joutuu hallinnoimaan omissa järjestelmissään sekä: ensisijaisen käyttötarkoituksen perusteella säilytettävää aineistoa, kulttuuriperintöön liittyvää arkistoitua aineistoa, sekä mahdollisesti Kansallisarkiston lukuun arkistoitua kulttuuriperintöön liittyvää aineistoa? Tarkoitetaanko lakiehdotuksessa arkistoinnilla aina nimenomaan sähköistä arkistointia?

Olisi hyvä selkeästi todeta sovelletaanko lakia vasta lain voimaantulon jälkeen syntyneeseen aineistoon ja jos näin on, niin miten toimitaan vanhan, pääosin paperimuotoisen aineiston kanssa.

Ensisijaisen käyttötarkoituksen mukainen säilyttäminen (§ 32) kuulostaa sinänsä selkeältä ja tähän liittyvää arvonmäärittystä tehdään tälläkin hetkellä, mutta esim. erikokoiset kunnat ovat eriarvoisessa asemassa arvonmäärittäykseen liittyvän ammattitaidon osalta. Esimerkiksi kuntien ensisijaisen käyttötarkoituksen perusteella pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja ovat mm. monet erilaiset pöytäkirjat. 33 §:n mukaan nämä olisivat myös kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvia aineistoja. Pykälät jättävät paljon tulkinnanvaraa siihen, miten arkisto tai arkistointi käsitetään.

Tietoaineiston arkistoinnista päättämistä koskeva 35 § antaa paljon vastuuta tiedonhallintalautakunnalle. Onko tiedonhallintalautakunnan resursseissa otettu huomioon tehtävän laajuus?

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

Siirtymäajat ovat liian lyhyitä ajatellen lain vaikutuksia esim. tietojärjestelmiin tai kuvausvelvoitteiden toteuttamiseen. Siirtymäajoissa tulee ottaa huomioon, että tiedonhallintayksiköiden pitää pystyä budjetoimaan ja suunnittelemaan muutokset ennen siirtymäajan päättymistä. Siirtymäaikoihin vaikuttaa myös se, ovatko ohjeet, suositukset, mahdolliset asetukset valmiina lain voimaantullessa.

Lisäksi tulee huomioida muut suuret yhteiskunnalliset muutokset, jotka vaikuttavat tiedonhallintaan, esim. maakunta- ja soteuudistus.

14. Muut huomiot

Miten sovelletaan Julkisuuslain 27 §:ään tehtyä muutosta? Tällä hetkellä voimassa oleva pykälä ei ole koskenut kuntien arkistoja. Lakiehdotuksessa ei arkistoa määritellä, mutta ilmeisesti on mahdollista, että kunnissakin olisi omia arkistoja? Miten luovutetaan jatkossa kunnan arkistointia, salassapidettävää tietoa tilanteissa, joissa se viranomaisen, jonka aineistosta on kyse, on lopettanut toimintansa? Sovellettaisiinko tätä pykälää vanhaan paperiaineistoon ja jos ei, niin mitä säädöstä kuntien tulisi noudattaa salassa pidettävien tietojen luovuttamisessa?

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Vaikutusten arvioinnissa on oletettu, että viranomaisilla on ajantasaiset kokonaisarkkitehtuurikuvaukset ja arkistonmuodostussuunnitelmat. Onko olemassa minkäänlaista tutkimustietoa siitä, kuinka laajasti kokonaisarkkitehtuurikuvauksia on tehty? Todellisuus kuntasektorilla on todennäköisesti se, että puutteita on paljon. Samoin kunnilla on pitkän historian ajalta monentasoisia arkistonmuodostussuunnitelmia ja tiedonohjaussuunnitelmia. Organisaatioiden sisällä voi toimialakohtaisesti olla suuria eroja.

Edellä mainittuun liittyen kustannusarvio kuvausveloitteiden osalta on alimitoitettu. Kuvausveloitteen muutokset vaikuttavat myös tietojärjestelmiin, mikä lisää kustannuksia ja toteuttamiseen käytettävää aikaa. Etenkin isossa organisaatiossa myös muutoksia tapahtuu jatkuvasti, joten mm. tiedonhallinnan muutossuunnitelmien vaatima resurssi tulee olemaan suurempi kuin mitä vaikutusten arvioinnissa on arvioitu.

Vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu henkilöstön koulutustarve ja sen vaatimat resurssit. Tällä hetkellä on kuitenkin vaikea arvioida minkälaisia muutoksia koulutukseen tarvitaan.

Tietoturvallisuus:

Lakiehdotuksen mukaisten vaatimusten toteuttaminen lisää henkilöresurssien tarpeita nimenomaan koskien määrittelyä, suunnittelua, toteutusta ja seuranta. Edellä kuvattujen toimenpiteiden operatiivisesta ja teknisestä toteuttamisesta syntyy kustannusvaikutuksia.

Yhdenmukaiset käytänteet (soveltuvuus kaikille) - niiden määrittely ja sovittaminen organisaation kontekstiin, toimenpiteiden käytäntöön vieminen, jalkauttaminen ja seuranta vaatii myös resursseja ja erilaisia seurantamekanismeja.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on rekisteröitävä palveluja tuottaessa syntyvät asiakirjat ja tietokokonaisuudet soveltaen sitä mitä lakiehdotuksessa säädetään asiatunnuksesta ja rekisteröinnistä asiarekisteriin. Etenkin kunnissa, joissa palveluja usein hallinnoidaan operatiivisissa järjestelmissä, tämä vaatimus muuttaisi toimintatapoja, edellyttäisi lisäresursseja ja muutoksia tietojärjestelmiin. Nämä kustannukset tulevat olemaan suurempia, kuin mitä vaikutusten arvioinnissa on arvioitu.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Lakiehdotus ei anna kansallista ratkaisua sähköiseen säilyttämiseen / arkistointiin. Tämä tulee lisäämään esim. kuntien investointeja erilaisiin säilytysjärjestelmiin. Nykyinen epävarmuus on jo lisännyt näitä investointeja.

Tiedonhallintayksiköiden välillä tietoja tulisi välittää sähköisesti teknisten rajapintojen kautta. Esim. ELY:n ja kuntien ympäristöviranomaisten välillä tämä voi jatkossa toimia kohtuullisilla kustannuksilla, mutta esim. kuntien välillä teknisten rajapintojen kautta tiedon luovuttaminen tuntuu vaikeasti toteutettavalta ja hyötyyn nähden tarpeettoman suurelta kustannukselta.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Kustannusvaikutuksiin vaikuttaa se, miten ratkaistaan vanhojen paperiaineistojen säilyttäminen. Kaiken aineiston digitointi ei ole järkevää.

Muuta huomioitavaa:

Kaikilla lakiehdotuksen velvoitteilla on kustannusvaikutuksia, ja ne on arvioitu hyvin alhaisiksi. Niiden toteuttamiseen on myös annettu hyvin lyhyt aika.

Eskola Sanna-Leena
Oulun kaupunki - Konsernihallinto