

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

Yleisesti ottaen lain yleiset tavoitteet ovat hyvät, mutta toteutus ei vakuuta (tästä lisää muissa kysymyksissä). Lakiluonnos herättää enemmän kysymyksiä kuin tarjoaa vastauksia .

Säätelyn kokoaminen yhteen lakiin on hyvä, koska se helpottaa kokonaisuuden hallitsemista.

Johdannossa esitetään keskeiset muutokset, mutta siinä ei mainita tiedonhallintalautakuntaa, joka kuitenkin on suuri muutos aiempaan (s.3).

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Uudistustarpeita on olemassa, ja tavoitteet pääasiassa hyvät. Herää kuitenkin kysymys jääkö uudistus puolitiehen, jos julkisuuslakia ei päivitetä samalla kertaa? Näiden kahden lain uudistus olisi ollut syytä tehdä ”käsi kädessä”, jotta kokonaisuus olisi looginen. Kun käsittääkseni julkisuuslakia ollaan uudistamassa omassa projektissaan, voi olla että tätä lakia joudutaan päivittämään heti tuoreeltaan, kun monessa kohdassa viitataan julkisuuslakiin.

Perusteluissa todetaan (s.25), että esitetty säätely mahdollistaa ainakin tietojen säilytysaikoja koskevan säätelyn selkiyttämistä ja yhtenäistämistä erityislaeista, mutta esityksestä ei ilmene miten tämä toteutuu. Kun vuosi sitten oli lausuttavana työryhmän raportti, oli siinä kiinnitetty huomiota siihen, että säilytysajoista säädetään hajanaisesti eri laeissa. Ongelma oli siis tunnistettu, mutta nyt

siihen ei tarjota minkäänlaista ratkaisua. Ymmärrän, ettei yhteen lakiin voida koota kaikkia säilytysaikoja, mutta lakisääteiset säilytysajat tulisi olla koottuna yhteen paikkaan, esim. Finlexiin omana sivunaan.

Näen perusteltuna linjauksena toteuttaa uudistus yhdellä uudella lailla. Hyvää on myös pyrkimys sähköiseen säilytykseen.

Perusteluissa todetaan (s.27) että yleistä tiedonhallintaa koskevaa käsitteistöä uudistettaisiin ”jonkin verran”. Tämä on lähinnä vähättelyä, kun käytännössä ollaan mylläämässä koko alan peruskäsitteistö ylösalaisin. Tätä perusteellaan sillä, ettei haluta sitoa lain soveltamista minkään yksittäisen ammattikunnan sanastoon, mutta tätä ei perustella mitenkään. Miksi tämä olisi mitenkään tavoiteltavaa, kun kyse on laista, joka on keskeinen asiakirjahallinnan ja tiedonhallinnan ammattilaisille? Kenen takia meidän tulee luopua omista vakiintuneista käsitteistöstämme? Asia olisi jotenkin ymmärrettävää, jos tilalle tulisi parempia ja selkeämpiä käsitteitä, mutta kun tilalle tarjotaan sekavia määritelmiä, jotka eivät näy aukeavan kenellekään (palaan tähän myöhemmin), on vaikea nähdä tätä tarkoituksenmukaisena.

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

2§ Määrittelyt osin puutteelliset ja epäselvät. Keskeisistä termeistä puuttuu ainakin ”arkisto” ja ”asia”. Näiden puuttuminen tulee esille monessa kohdassa, jossa pykälien sisältö herättää kysymyksiä koska ei ole määritelty mitä näillä tarkoitetaan. Lisäksi lisäisin määrittelyihin ”tiedonhallintakartan”.

Eriyisen ongelmallinen käsite on ”tietoaineisto”. Käsite ei aukea sen paremmin varsinaisesta pykälästä kuin sen perusteluistakaan. Lisäksi käsitettä käytetään lain perusteluissa monitulkintaisesti – välillä voi olla tulkittaviksi yhdeksi asiakirjaksi, välillä aineistokokonaisuudeksi. Entä mikä on tietoaineiston suhde asiaan? Kun laissa ja perusteluissa puhutaan sekä asiasta, asiakirjasta että tietoaineistosta, jää kuva että tietoaineisto on jotain muuta kuin asiakirja tai asia, mutta mitä se on, ei aukea.

Keskusteluissa kollegoiden kanssa huomaa nopeasti sen, että jokainen on käsittänyt termit eri tavoin. Tältä osin luonnosta ei voi mitenkään pitää onnistuneena. Jos alan ammattilaiset tulkitsevat termit eri tavoin, miten voimme jalkauttaa ne omassa organisaatiossamme? Entä kuinka erilaisiksi käytännöt tulevat muodostumaan eri organisaatioissa? Onko siis todella perusteltua, ettei sidota terminologiaa jo olemassa oleviin, etteivät ne nivoudu mihinkään tiettyyn alaan? Käykö tässä kuitenkin niin, että lopulta niitä ei ymmärrä kukaan?

Lain perusteluosassa mainitaan liittyen 9 kohtaan, että arkistoinnissa ”tiedot siirretään viranomaisten asiankäsitteystä tai palveluntuotannosta arkistoon, josta niitä käsitellään enää kulttuuriperintö- tai tutkimustarkoituksiin”. On hyvin kyseenalaista, että olisi olemassa näin selvää jakoa aineiston käyttötarkoitukseen. Arkistoitu tieto voi aktivoitua pitkänkin ajan kuluttua uudelleen. Lisäksi tätä eroa pitäisi avata määrittelyissä. Kun valmisteluvaiheessa on puhuttu paljon siitä, että tehdään ero ”arkistoidun” ja ”pysyvästi säilytettävän” välillä, ei tätä eroa kuitenkaan nyt avata millään tapaa. Tämä tekee lakiluonnoksesta sekavan ja vaikeasti tulkittavan. Lakia ei pitäisi joutua lukemaan rivien välistä!

3 §:ssä todetaan, että ”asiankäsitteelyssä ja palvelujen tuottamisessa noudatettavasta menettelyistä sekä tiedonsaantioikeudesta viranomaisen asiakirjoihin ja salassapidosta säädetään erikseen”. Missä? Voisi kuvitella, että julkisuuslaissa, mutta tämän pitäisi olla kirjoitettuna auki. Ja toisaalta miksi ”menettelyistä” ei säädettäisi tässä laissa?

4 § herättää huolia resursseista. Kun lain siirtymäajat ovat erittäin tiukat, ja ajantasaiset ohjeet pitäisi olla melko lailla kaikesta, tulee vastaan resurssiongelma, etenkin kun ensin pitäisi saada koulutusta jotta edes itse ymmärtäisi mitä pitää ohjeistaa. Entä miten valvontaa käytännössä kontrolloidaan? Tuleeko jotain vastaavaa, kun Kansallisarkiston arkistotarkastukset? Tällä hetkellä alan ammattilaisella ei ole mitään tukea, kun arkistotarkastuksia ei enää tehdä.

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

Tiedonhallintalautakunta olisi uusi viranomainen, joten ohjaus ei ainakaan selkeydy nykytilanteeseen verrattuna. Lisäksi lautakunnan työtaakka olisi valtava eivätkä resurssit ole suhteessa siihen. Tästä herää huoli, että heidän päätöksentekonsa ruuhkautuisi, ja tiedonhallintayksiköt joutuisivat odottamaan päätöksiä kohtuuttoman pitkään. Lautakunnan kokoonpanosta säädettäisiin lakitasolla, mikä saattaa johtaa lain vanhenemiseen hyvin pian, kun ilmenee tarvetta uudelle osaamiselle.

Esitetystä kokoonpanosta puuttuu kokonaan asiakirjahallinnon osaaminen, ymmärtääkseni arkistoammattilaiset eivät tätä kata, koska arkiston merkitys laissa muuttuu radikaalisti. Tosin laki kokonaisuudessaan ei näytä ollenkaan tunnustavan asiakirjahallinnon alaa, vaikka lailla säädeltäisiin keskeisesti juuri asiakirjahallintoa. Lisäksi kokoonpano on määritelty ammattikunnittain/aloittain, mikä ei tunnista sitä, että eri tiedonhallintayksiköt toimivat hyvin eri tavoin, mikä luo erilaisia tarpeita. Olen itse työskennellyt sekä yksityisellä sektorilla että valtiolla ja kunnilla, ja työ on ollut hyvin erilaista. Kuntien erikoisuus asiakirjahallinnon saralla on kokoushallinta, joka tekee kokonaisuudesta paljon vaikeamman kuin valtiolla. Siksi on riittämätöntä, jos kolmesta ammattikunnan edustajasta yksikään ei ole kuntasektorilta.

Ongelmallista on myös lautakunnan jäsenten määräaikaisuus: kuinka pitkäjänteiseen työhön lautakunta kykenee? Toisaalta lautakunta antaisi vain suosituksia, jotka eivät olisi sitovia tiedonhallintayksiköissä. Mitä virkaa näillä suosituksilla silloin on? Ongelmana on se, että jos

tiedonhallintayksiköt lopulta päättävät itse lähestulkoon kaikesta, tulevat käytännöt olemaan hyvin kirjavia. Entä säilytysajat? Ilmeisesti tiedonhallintayksikkö päättäisi nekin itse? Silloin tutkimus vaarantuu, kun esim. jokainen kunta päättää säilyttää tietyn kokonaisuuden asiakirjoja eri ajan, eikä tutkija pysty tekemään vertailua eri kuntien välillä. Lisäksi tietosuojan näkökulmasta eri kuntien asukkaat olisivat keskenään eriarvoisessa asemassa, jos kunta x säilyttää henkilötietoja 10 ja kunta y 25 vuotta.

Perusteluista herää myös kysymys, onko lautakunnan toiminnassa kyse pelkästään arkistoinnista ja siihen liittyvistä päätöksistä? Entä tiedonhallinnan ohjaus, onko sitä ollenkaan? Toisaalta lain 7§ 1 mom. perusteluissa näkyy hyvin häilyvyys sen suhteen, mikä arkisto ylipäättänsä on. Välillä rivien välistä on tulkittavissa sen olevan Kansallisarkisto, välillä puhutaan myös muista arkistoivista tiedonhallintayksiköistä. Mitä nämä konkreettisesti ovat: tuleeko kunnilla olemaan arkistoja vai ei? Lisäksi herää kysymys (s.57) eikö eri järjestelmiä tulla kontrolloimaan mitenkään? Voiko tämä johtaa mihinkään hyvään?

Aiemmin ongelma oli se, että Kansallisarkiston ja Valtiovarainministeriön ohjausvastuut olivat sekavat. Lisäämällä pakettiin vielä tiedonhallintalautakunta, ei tilanne ainakaan selkeydy. Järkevintä olisi keskittää Kansallisarkiston ja Valtiovarainministeriön tiedonhallintaan liittyvät tehtävät yhdelle viranomaiselle, jolle taattaisiin tarvittavat resurssit. Tilanne oli kuitenkin kohtalaisen hyvä ennen kuin Kansallisarkisto menetti kaikki resurssinsa jolloin tuki viranomaisille käytännössä loppui. Valtiovarainministeriön viranhaltijoiden suosikkihokema tuntuu olevan, ettei Kansallisarkistossa ole tarvittavaa osaamista. Tämä lakiluonnos osoittaa valitettavasti, ettei sitä ole sen enempää Valtiovarainministeriössäkään.

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

10§ Onko tiedonhallintamalli realistinen tavoite? Jotta tiedonhallintamallista olisi yleistä hyötyä yhteistyötä ajatellen, tulisi mallilla olla yhtenäinen muoto (ei siis voida jättää täysin organisaation itsensä varaan suunnitella mallin muotoa). Tarvittaisiin siis konkretiaa siihen, mitä malliin halutaan sisällytettäväksi ja millä tarkkuudella se tulee tehdä – yhdistetäänkö kokonaisarkkitehtuurikuvaus TOS-rakenteeseen? Ja miten tämä käytännössä toteutetaan? Vai antaako lautakunta tarkempaa ohjeistusta tähän liittyen?

Entä mikä merkitys muutossuunnitelmalla (11§) on? Miksi suunnitelma siis täytyy tehdä? Jos tehdään aina, kun organisaatio hankkii uuden järjestelmän, on jatkuvaa työtä. Miten olennaisuus määritellään?

Työllistävä vaikutus näillä tulisi olemaan vähintään 1 HTV, luultavasti enemmän. Tuleeko kuvausten tekoon valtion rahoitusta? Lisäksi siirtymäajat ovat erittäin tiukat. Järkevää olisi tehdä tässä yhteistyötä niin, että muutama kunta saisi valtion rahoitusta ja tekisi pohjan yhdessä Kuntaliiton

koordinoimana. Silloin valmis pohja voitaisiin antaa kunnille yleiseen käyttöön, joka johtaisi myös yhtenäisyyteen.

Yleisenä huolena myös se, että tähän tarvittaisiin virka-aikaan tapahtuvaa ohjeistusta. Kuka sitä tarjoaa: lautakunta, Valtiovarainministeriö vai Kansallisarkisto? Vai mikä pahinta, ei kukaan?

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

Julkisen ja salaisen tiedon eriyttäminen asiakirjoissa on haasteellista. Lisäksi henkilötiedon käsite on niin laaja, että käytännössä kaikissa asiakirjoissa on jotain henkilötietoa. Käytännössä salattua/suojattua yhteyttä tulee käyttää siis aina. Omassa organisaatiossamme salatut tiedonsiirtomenetelmät ovat normaalikäytäntö jo nykyisin, mutta pienemmissä organisaatioissa tämä voi tuottaa ongelmia. Lisäksi ei ole tehty eroa henkilötietojen ja erityisten henkilötietojen välille.

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

Muuttuuko siis ST-->TL? Suojaustasoista tulee turvallisuusluokkia?

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

Tämä luku perusteluineen on erityisen epäjohdonmukainen. Esim. maininta y-tunnuksesta on toisaalla luettavissa niin, että sen tulee olla asiatunnuksessa (diaarinumero) ja toisaalla niin, että sen tulisi olla metatiedoissa. Ilmeisesti tarkoitus on, että se olisi metatiedoissa, koska asiatunnukseen sitä olisi täysin turhaa lisätä, ne kun ovat jo nykyisellään usein liian pitkiä eikä y-tunnus toisi niihin mitään lisäarvoa. Entä mikä on OID-tunnuksen rooli, koska siellähän tieto Y-tunnuksesta on? Laki ei saisi olla näin vaikeaselkoinen ja sisäisesti ristiriitainen.

Toinen epämääräinen vaade on, että kuvaus asiarekisteristä on julkaistava. Mitä tämä tarkoittaa? Sitäkö, että julkaistaan lista käsiteltävänä olevista asioista (joissa käytännössä kaikissa on henkilötietoa) vai sitä, että kerrotaan että tällainen asiarekisteri on? Vai jotain ihan muuta? Luonnos ei tarjoa tähän vastauksia, ja jokainen, jonka kanssa olen asiasta keskustellut, on ymmärtänyt tämän eri tavalla.

Tämä on myös yksi niistä monista luvuista, jossa huomaa ettei luonnosta kirjoittaessa ole ollenkaan ajateltu sitä, että organisaatioilla on myös paperiarkistoja. Ne eivät ole myöskään katoamassa minnekään, koska digitointi maksaisi liikaa ja vaatisi myös henkilöresursseja.

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

Ilmeisesti jatkossa sähköinen säilytys olisi ensisijainen, eikä tähän tarvittaisi erillistä lupaa. Tämä on tervetullutta. Mutta onko tätä tarkoitus soveltaa myös takautuvasti? Näkisin sen tarpeellisena, koska syntysähköisiä asiakirjoja on jo parin kymmenen vuoden ajalta, mutta niitä ei vielä säilytetä sähköisessä muodossa, koska luvan saantiprosessi on ollut raskas.

Erillisinä huomioina: onko OCR-skannattu asiakirja koneluettava muoto? 27§ on hyvä esimerkki siitä, kuinka käytetään asiakirjan ja tietoaineiston käsitettä sekaisin.

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

Epäjohdonmukaisuus termien käytössä näkyy jälleen. Esim. 32§ ”Viranomaisen on määriteltävä toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjojen ja tietojen säilytysaika”. Mikä siis on tietoaineistojen ja asiakirjojen välinen suhde? Voiko niillä olla eri säilytysajat? Samoin pitäisi suoraan sanoa se, mikä on arkisto (36 §). Lisäksi herää jälleen kerran huoli ja epäily siitä, että tiedonhallintalautakunnan resurssit riittäisivät huolehtimaan tässä annetuista tehtävistä.

”Tietoaineistojen arkistointipaikkaa määriteltäessä on otettava huomioon tietoaineistoon kohdistuvat tietoturva-vaatimukset.” Entä tietopyynnöt? Kuka tulee hoitamaan arkistoituihin aineistoihin kohdistuvat tietopyynnöt? Onko riittävää asiantuntemusta ja resursseja? Tässä jälleen esimerkki siitä, ettei tietopalvelua ole huomioitu lakia valmisteltaessa, vaikka tavoitteena on mm. julkisuusolettaman parempi toteutuminen.

Pidän ongelmallisena sitä, että käytetään termejä ”tieteellinen ja historiallinen tutkimus” (33 §). Tämä lienee suoraan kopioitu tietosuoja-asetuksesta, jonka suomennos on tältä osin virheellinen, mikä on ongelmallista. Kun englannin kielisessä maailmassa ”science” viittaa vain luonnontieteelliseen tutkimukseen, on englanninkielisessä tekstissä ollut tarpeen mainita erikseen historiallinen tutkimus. Suomessa ”tieteellinen” on kuitenkin laajempi käsite, jolla viitataan yleisesti akateemiseen, vertaisarvioituun tutkimukseen. Näin ollen suomen kielessä ja suomalaisessa tieteellisessä traditiossa ei ole tarpeen tehdä eroa ”tieteellisen” ja ”historiallisen” tutkimuksen välille. Tämä pikemminkin johtaa ongelmiin, koska ”historialliseen tutkimukseen” voidaan lukea myös esim. sukututkimus ja erilaiset historiikit, joiden tekijät eivät kuitenkaan ole sitoutuneet hyviin tieteellisiin käytäntöihin. Lisäksi herää kysymys, voiko viranomaisaineistoja enää käyttää esim. antropologian, sosiologian tai oikeustieteen tutkimukseen? Vai onko lain kirjoittaja ymmärtänyt kaiken muun paitsi historian tutkimuksen olevan tieteellistä?

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

Edelleenkin määräajat ovat täysin epärealistisia. Lisäksi vaatimusten täyttämiseen tarvittaisiin lisäresursseja, ja koulutustarve on suuri.

14. Muut huomiot

Kaipaisin kohtaa ”huomiot kokonaisuudesta” mutta koska sitä ei ole, käytän tätä. Ensinnäkin lausunnon antamiseen annettu aika on riittämätön. Luettavaa on 130 sivua, joka pitäisi lukea ajatukselle kuukauden aikana kaiken muun ohessa. Jos tämä olisi vielä jotenkin ollut järjestettävissä, tulee 17.9. luonnokseen joukko muutoksia, joihin pitäisi vielä keretä perehtyä. Ikään kuin kunnissa istuttaisiin toimettona odottamassa lausuntopyyntöjä. Näin ollen osaan kohdista on pakko jättää vastaamatta.

Luonnos kokonaisuudessaan on sekava ja epäjohdonmukainen. Esim. tietoineisto ei terminä aukea, eikä sen suhde asiaan tai asiakirjaan selviä. Juuri kun luulee ymmärtävänsä mistä on kyse, tulee seuraava kohta jossa termi saa uuden merkityksen. Alan keskeisistä termeistä asia ja arkisto on jätetty kokonaan määrittelemättä, vaikka niitä tekstissä käytetäänkin, ja erityisesti arkiston merkitys näyttää radikaalistikin muuttuvan nykyisestä.

Kuntien kannalta on olennaista se, että tiedonhallintayksikköä ja viranomaista käytetään sekaisin ja epäjohdonmukaisesti. Kunnissahan on useampia viranomaisia. Tämä epäjohdonmukaisuus näkyy esim. 32 §:ssä jossa säädetään, että viranomaisen on määriteltävä säilytysajat. Tämä tarkoittaisi siis, että vastuu kunnissa jakautuisi lautakunnille, kun käyttämällä termiä tiedonhallintayksikkö, jäisi vastuu kunnanhallitukselle ja sitä kautta asiakirjahallinnolle kuten nykyisinkin. Vastuun jakautuminen lautakunnille olisi ongelmallista, koska monia asiakirjoja käsitellään useammassa lautakunnassa tai sen alaisissa toiminnoissa.

Yleisenä huomiona luonnos tuntuu kokonaan unohtavan sellaisen toiminnon kuin asiakirjahallinto. Valitettavasti näen, että esitetyssä muodossa toteutuessaan laki ajaisi koko alan kaaokseen, jossa jokainen ymmärtää termit, toimivallat, oikeudet ja velvollisuudet eri tavalla ja alan yhtenäiset käytännöt katoaisivat.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Tietoturvallisuus:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Tietoineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Muuta huomioitavaa:

Tähän ei kerennyt perehtyä riittävästi lyhyen määräajan puitteissa, jonka takia ei lausuttavaa.

Sidoroff Ilona
Lappeenrannan kaupunki