

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)

1§ 4 kohta: Ehdotamme, että asiakirjan määritelmä tulisi kirjoittaa auki lakitekstiin, ei pelkästään viitata julkisuuslakiin.

1§ 8 kohta: toimintaprosessi on määritelty liian kapeasti sisältämään vain viranomaisen asiankäsittely- tai palveluprosessit. GTK:n näkökulmasta oleelliset tiedonkeruun ja tutkimustoiminnan sekä projektitoiminnan prosessit ovat vain joiltakin osin tiedonhallintalain määrittelyn mukaisia asiankäsittely- ja palveluprosesseja. Jos käsitteen määrittely jää lakiin näin, esim. GTK:n tapauksessa suuri osa tietoaaineistosta jää toimintaprosessi-käsitteen ulkopuolelle.

Ehdotamme, että toimintaprosessin määritelmässä viitataan asiankäsittelyn ja palvelujen lisäksi myös organisaation substanssiprosesseihin, jotka kullakin julkishallinnon organisaatiolla ovat niiden lakisääteisten tehtävien mukaiset. Tätä tukisi se, että mm. 10§ tiedonhallintamallin koskeissa lain yksityiskohtaisissa perusteluissa selvästi kuvataan toimintaprosessia asiankäsittelyä ja palvelutoimintaa laajempaa asiana.

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

7§ Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan kokoonpanossa huomio kiinnittyy vahvaan menetelmäosaamiseen (tieteellinen tutkimus, tilastot, arkistointi, historiantutkimus, tietoturvallisuus, yhteentoimivuus)...GTK:n kannalta oleellista on riittävä luonnontieteellinen ja paikkatietoon liittyvä asiantuntemus aineistojen elinkaari päätösten tekemisessä.

7 § On epäselvää, miten elinkaari päätös tulee vireille tiedonhallintalautakunnassa ja mikä on tiedonhallintayksikön rooli vireilletulossa? Onko oikea tulkinta, että se tapahtuu vain ja ainoastaan tiedonhallinnan muutossuunnitelman yhteydessä ja Kansallisarkiston kautta?

8 § Tiedonhallintayksikkö tarvitsee todennäköisesti yksityiskohtaisempaa neuvontaa elinkaari päätösten soveltamisessa ja tietovarannon hallinnan kysymysten ratkaisemisessa. Miten neuvontapalvelu käytännössä järjestetään?

8 § Mikä on Tiedonhallintalautakunnan toimivalta suhteessa valtionhallinnon organisaatioiden tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön? Esim. GTK:lle on säädetty tehtäväksi on säädetty "luoda ja ylläpitää kansainvälisesti korkeatasoista tieteellistä geologian alan tietoa ja osaamista sekä tuottaa innovaatioita yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Toiminnallaan tutkimuskeskus edistää elinkeinoelämän ja alueiden kilpailukykyä ja tukee yhteiskuntapolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa." (Laki Geologian tutkimuskeskuksesta (11.2.2011/167): 2§). GTK:n toiminnan kannalta korvaamattoman geotietojärjestelmän ja tiettyjen historiallisesti arvokkaiden aineistojen rinnakkaisten analogisten ilmentymien säilyttämisen päätösvalta tulee olla GTK:lla.

8 § Lakiesitys tarkastelee mielestämme arkistoja kapea-alaisesti ja väheksyvästi, ei huomioi kuinka monenlaisia tutkimuksellisia arkistoaineistoja valtionhallinnossa syntyy, eikä muodostuvia erikoisaineistoja, joiden tuleva säilytys ja tutkimus saattavat tätä kautta vaarantua. Voiko näinkin suppea ja melko tiheästi vaihtuva lautakunta saavuttaa riittävän tietotason, jotta se voisi valvoa koko valtionhallinnon tiedonhallintaa lakiesityksen mukaisessa mittakaavassa ja antaa mm. elinkaari päätöksiä erityisaineistoista? Lakiesityksen mukaisesti lautakunta päättää aineistojen arkistoinnista ja hävittämisestä. Kysymmekin, miten viraston lautakunnan päätöksestä poikkeava mielipide huomioidaan jatkokesittelyssä. Onko todellakin ainoa tie hakea muutosta hallinto-oikeuden kautta? Tiedonhallintayksiköllä tulisi olla mahdollisuus hakea ensin oikaisua päätökseen ennen päätöksen hallinto-oikeuteen viemistä.

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

10§ Heti lain voimaan tullessa tulisi saada konkreettiset suositukset, mitä kuvauspohjia käytetään tiedonhallintamallissa ja mitkä nykyisistä hyvistä kuvauskäytännöistä (mm. JHS179, TOS (tiedonohjaussuunnitelma) jne. ovat suositeltavia jatkossakin.

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

Hyvä että jatkossa koko julkishallinto toimii samojen tietoturvallisuusmääräysten pohjalta. GTK:lla on jonkin verran kunta-asiakkaita, joiden kanssa yhteentoimivuus paranee tässä mielessä. Samoin on hyvä, että lakiesitys tukee jo pitkään jatkuneita pyrkimyksiä rakenteisen tiedon käsittelyyn.

Virastoilla on rajalliset mahdollisuudet (myös teknisesti) kerätä ja käsitellä lokitietoja. Valtorin ja Palkeiden roolit tässä kokonaisuudessa ovat erityisen tärkeitä, mutta onko niilläkään resursseja käytettävissään(?)

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

Lakiesityksessä tuodaan riittävässä määrin esille riskien hallinnan näkökulmaa tiedon käsittelyn eri elinkaaren vaiheissa (luottamuksellisuus, eheys, alkuperäisyys, saatavuus).

Muiden kuin turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen luokittelun eri suojaustasoihin poistuessa riskienhallinnan perusteella tehtävien turvallisuusvaatimusten määrittelyyn tulee saada selkeä ohjeistus. Jokainen viranomainen tulkitsee riskejä omista lähtökohdistaan, mutta on vaarana, että toteutettavat turvallisuusratkaisut eivät siten ole yhdenmukaisia tai oikealla tasolla toteutettuja (ei yli- tai alimitoitettuja).

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

Pääosin luvun 6 vaatimukset täytetään nykyisillä Kansallisarkiston SÄHKE2-määräyksen mukaisella asianhallintajärjestelmällä ja hyvin laadituilla tietojärjestelmä- ja tietosuojaselosteilla.

24 § Hankalasti toteutettava sen sijaan on tietosuojalainsäädännöstä juontuva vaatimus asianhallintaa laajemmasta asiarekisterin ylläpidosta, jos sillä tarkoitetaan kaikkiin viranomaisen tietojärjestelmiin ulottuvaa tiedonhakutoiminnallisuutta. Näemme, että tässä digitalisaation kehitysvaiheessa hyvien tietojärjestelmä- ja tietosuojaselosteiden sekä tiedonohjaussuunnitelman avulla voidaan riittävällä tasolla selvittää tiedon (myös henkilötiedon) säilytyspaikat ja näiden avulla palvella tietopyynnön esittäjää.

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

Lakiluonnoksessa on verraten vähän otettu kantaa, millaisten määräysten ja standardien avulla julkishallinnon tietoaineistojen muodostumista ohjataan. Jotta sähköiset arkistosiirrot voidaan

toteuttaa 36 §:n määrämällä tavalla, aineiston muodostumisessa on alusta alkaen otettava huomioon riittävä yhteensopivuus vastaanottavan tahon tietorakenteiden ja tiedostomuotojen osalta. Mikä on esimerkiksi Kansallisarkiston SÄHKE2 -määräyksen asema tulevaisuudessa? Se on muodostunut käytännössä asianhallintajärjestelmien sertifiointin pohjaksi ja viranomaisten asianhallinnan de facto-standardiksi. Siirtyvätkö SÄHKE 2 ja muut pitkäaikaissäilyttämistä koskevat määräykset tiedonhallintalautakunnan määräyksiksi?

27 § Kannatamme tarveharkintaa digitalisoinnin suhteen. GTK on vastaanottanut sekä kulttuurillisesti että tutkimuksellisesti arvokkaita arkistoaineistoja mm. yrityksiltä ja yliopistoilta. Digitalisointipakko voi resurssien puuttuessa johtaa aineiston hävittämiseen organisaatiomuutosten ja toimitilamuutosten yhteydessä. Passiivianeistojen digitalisointia kannattaa miettiä kriittisesti, mutta niiden säilyttäminen voi silti olla tärkeää. Etusijalla pitäisi olla oleellisen ja tärkeän aineiston säilyminen. Passiivianeistoja pitää voida säilyttää myös paperisina. Ks. myös 32§ GTK:n esittämä kanta tutkimusaineistojen käyttöarvosta.

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

32 § Tutkimuksellisten arkistoaineistojen säilytysaikaa määritettäessä täytyy huomioida, että aineiston käyttöarvo ja käyttötarkoitus voivat muuttua ajan kuluessa. Vaikka aineisto olisi alkuperäisessä käyttötarkoituksessa vanhentunutta tai passiivikäytössä, emme voi ennustaa sen uusia sovelluksia tai käyttötarpeita tulevaisuudessa mm. monitieteellisessä tutkimuksessa. Jos tutkimuspohja tuhoetaan, voidaan jopa estää tulevaisuuden innovaatioiden syntymistä. Pykälässä ei ole ohjeistettu tutkimuksellisten arkistoaineistojen säilytysaikaan ollenkaan.

33 § Kuka määrittää jatkossa, mitkä ovat olennaiset tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet vaikkapa 50 vuoden päästä? Valtiovarainministeriö? Onhan ao. linjauksia tehdessä huomioitu Kansallisarkiston seulontastrategia (ja sitä aiemmat keskeiset määräykset), mitä määritellään kansalliseksi kulttuuriperinnöksi?

34-35§ Tutkimuslaitos on omien arkistoaineistojensa paras asiantuntija. Tutkimuslaitoksen oma näkemys elinkaaripäätöksissä tulisi vahvasti huomioida. Päätöksentekoa ei saisi kokonaan ulkoistaa tiedonhallintalautakunnalle, jossa substanssiosaaminen voi olla rajallista.

36 § Lakiesityksen mukaisesti arkistojen ja tietoaineistojen tietoturvallisuuteen tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota, jotta aineistojen eheys säilyy.

37 § Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi. Miksi tässä pykälässä ei mainita valtion tutkimuslaitoksia? Tieteelliseen arkistointiin tulisi ottaa laajempi näkökulma ja huomioida

tutkimusaineistot niiden tuottajasta riippumatta - tai sitten otsikoida selvästi uudelleen koskemaan vain yliopistoja ja korkeakouluja.

38§ Kansallisarkiston tehtävänä olisi tässä laissa säädetyn mukaisesti ylläpitää hakemistoa metatiedoista niistä tietoaaineistoista, jotka ovat Kansallisarkistossa ja muissa tiedonhallintayksiköissä arkistoituna. Metatietojen laajempi jakaminen ja käyttö on hyvä asia. Kansallisia metatietopalveluita ja -portaaleja on jo tällä hetkellä useita ja nyt KA:lle tulee vielä yksi, joten yhtenäistäminen olisi suotavaa. Tässä pykälässä herättää kuitenkin kysymyksiä, mikä on "arkistoidun tietoaaineiston perustiedot" eli tarkkuustaso, joka vaaditaan? Milloin saadaan kansallinen metatietomalli ja rajapinta tiedon siirtämiseen?

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

40 § Aikataulu lain eri vaatimusten toteutukselle tiedonhallintayksiköissä on aika tiukka, koska muutostarpeita tulee useisiin eri toimintoihin.

40 § "Kansallisarkiston on tehtävä määräykset korvaavat esitykset arkistoitavista tietoaaineistoista 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta." Nähdäksemme Kansallisarkistolle asetettava vaatimus on sisällön ja työmäärän suhteen täysin kohtuuton. Kansallisarkiston (ja sitä ennen valtionarkiston) tekemät päätökset ovat perusteellisesti ja ammattitaitoisesti laadittuja, ja ne ovat ohjanneet hyvin GTK:n asianhallinnan ja arkistotoimen käytännön hoitamista. GTK ei tarvitse aiemmin annettujen seulontapäätösten osalta uusia päätöksiä.

14. Muut huomiot

Lausuntopyyntönsä tekstin muuttaminen kesken lausuntokierroksen aiheutti ylimääräistä lisätyötä lausunnon laatijoille. Olisi riittänyt, että muutosta vaativat kohdat olisi päivitetty muun palautteen käsittelyn yhteydessä lausuntokierroksen jälkeen.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallintayksiköltä edellytettävien tiedonhallinnan kuvausten laadinta aiheuttaa jonkin verran työaikakustannuksia sekä mahdollisesti kuvausvälineisiin liittyviä hankinta- ja kehityskuluja. GTK:n kokonaisarkkitehtuurityössä on syntynyt hyvää dokumentaatiota, jota voidaan suoraan hyödyntää tiedonhallintamallissa.

Lisäksi GTK:n sisäisen tiedonhallinnan ohjeiston päivitys tiedonhallintalain mukaiseksi aiheuttaa melko mittavan ohjeiden päivityskierroksen.

Tietoturvallisuus:

Lokitietojen kehittämisen mahdolliset kulut. Valtorin ja Palkeiden valmius tuottaa mm. lokien hallintapalveluja(?)

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Asianhallintaa koskevat uudet velvoitteet eivät aiheuttane merkittäviä lisäkuluja. Esim. Y-tunnus ja prosessitunniste saataneen normaalin versiopäivityksen kautta. Oleellista lisäkulujen kannalta on Y-tunnuksen ja prosessitunnisteen käytön takautuvuustarve. Jos ne pitää saada käyttöön ennen uuden tiedonhallintalain voimaantuloa alkaneille asiankäsittelyprosesseille, tästä aiheutuu merkittäviä työmääriä.

Sen sijaan tehtävä-, palvelu- tai muita suoritettietoja koskevat tunnistekäytännöt tulevat aiheuttamaan merkittävästi lisätyötä. Kaikista tietojärjestelmistä löytyy niille tyypilliset tavat ja logiikat järjestää tietoa, jotka eroavat toisistaan. GTK:lla on toimiva prosessikartta ja prosessilista, joita päivitetään jatkuvasti. Näihin pohjautuen on hyvä lähtökohta lähteä kehittämään yhtenäisiä tunnisteita. Esim. tilipuitteiden projektikoodit ja asianhallinnan diaarinumerot ovat esimerkkejä tunnisteista, joita käytetään useammassa kuin yhdessä tietojärjestelmässä. Prosessitunnisteisiin liittyy kuitenkin haasteena ylläpito ja muutosten hallinta.

Valtiotason palvelu- ja tehtäväluokituksia ei ole tulossa, mutta valtionhallinnon tulisi asian hankaluudesta huolimatta edistää niiden tekemistä. Kun ei ole yhtenäisiä luokituksia, viranomaiset käyttävät samoissakin prosesseissa itse kehittelemiään tunnisteita, mikä ei lisää yhteentoimivuutta. Esim. Taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien osalta prosesseja on hyvin yhtenäistetty Kieku-kehittämistyössä.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Tietojen luovuttamisen osalta tulisi huomioida jatkossa, että viranomainen toteuttaa näitä käytännössä isojen palveluntarjoajien teknisissä ympäristöissä ja ehdoilla (Valtori, Palkeet, Suomi.fi...).

Digitoitujen asiakirjojen koneluettavuus -vaade aiheuttaa tietoaineistojen digitalisointimenetelmien kehittämiskuluja.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Viranomaisten analogisten arkistojen pitkäaikaissäilytyksen kustannukset ovat pidemmällä aikavälillä huomattavat, varsinkin kun valtionhallinnon asiakirjojen massadigitointiin liittyvien määräysten

myötä analogisten arkistojen siirrolle ei ole enää selkeää osoitetta (Kansallisarkisto), eivätkä kansalliset sähköiset arkistointiratkaisut etene toivotulla nopeudella.

Jatkossa GTK:n tulee ylläpitää ja toimittaa perustiedot säilyttämistään ja hallinnoimistaan arkistoaineistoista Kansallisarkiston ylläpitämään metatietopalveluun. GTK:lla itselläänkin täytyy olla ajantasaiset tiedot metatietokannassa ja tietojen siirtorajapinta pitää olla toimiva eli vaatii toimenpiteitä GTK:ssa.

Muuta huomioitavaa:

-

Eklund Mikko
Geologian tutkimuskeskus

Helenius Armi
Geologian tutkimuskeskus - Strategia ja digitaalisuus -vastuualue