

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

lausuntopalvelu.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 17.9.2018, Dnro VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

METSÄHALLITUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINTALAISTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Yleistä

Valtiovarainministeriö pyytää Metsähallitukselta lausuntoa esityksestä julkisen hallinnon tiedonhallintalaista. Esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Lailla edistettäisiin viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvaluuua sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä.

Ehdotetun lain sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Nämä lait ehdotettaisiin kumottavaksi. Lisäksi ehdotettu laki korvaisi viranomaisten toiminnasta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi tai muutettavaksi eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asiointista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä.

Ehdotettavassa tiedonhallintalaissa säädettäisiin:

- Julkisen hallinnon yleisistä velvoitteista tiedonhallinnassa. Ehdotettua lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.
- Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Ohjaukseen ehdotettaisiin perustettavaksi uusi toimielin, tiedonhallintalautakunta.
- Tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovuttamisesta. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se ottaa huomioon nykyistä paremmin tietoteknisen kehityksen vuoksi tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa.
- Julkisen hallinnon tietoturvaluuuden perusteista.
- Teknisten rajapintojen hyödyntämisestä.
- Asianhallinnasta, tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista.

Uusi laki muodostaisi tiedonhallinnan elinkaarta koskevan lainsäädännöllisen perustan, jota erityislainsäädäntö tarvittavilta osin täydentää.



Metsähallitus on tutustunut luonnokseen hallituksen esitykseksi ja toteaa siitä lausuntopyyntöä esitettyjen kysymysten osalta seuraavaa:

1. Arvionne lukuun 1 Johdanto

Metsähallitus pitää kannatettavana lain tavoitteita ja tarkoituksia ja erityisesti sitä, että tiedonhallinnon menettelyt ja käytännöt kootaan yhteen yleislakiin ja ajantasaistetaan jo nykyisiä ja nopeasti kehittyvää tiedonhallinnan toimintaympäristöä vastaavaksi ja että päällekkäinen tai aukollinen sääntely saadaan samalla kartoitettua ja eheytettyä yhdellä kokoavalla lailla. Tämän tulisi helpottaa ja yhdenmukaistaa sääntelyn käyttöönottoa organisaatioissa, velvoitteiden ja vastuiden tunnistamista ja toteutuksen toimenpiteitä. Tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että lain suhteelliset ja avoimeksi jätetyt kohdat tulevat myöhemmin riittävässä määrin lain ohjeistuksessa ja tulkintakäytännöissä tarkentumaan ja mahdollistamaan lain tavoitteiden toteutumisen myös käytäntöjen tasolla.

Metsähallitus näkee, että lailla voidaan yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja parantaa tietojen vaihtoa viranomaisten kesken. Yhtenäisempi ja yhteen toimivampi tiedonhallinta on sekä hallinnon että asiakkaan etu pitkällä aikavälillä. Esitetystä laisista on teknisten rajapintojen käyttöä koskevien yleisten velvoitteiden sääntely.

Metsähallitus pitää myös erityisen tärkeänä, että lakiesityksessä kiinnitetään tiedonhallinnan vastuulliseen ja laadukkaaseen hyödyntämiseen huomiota; tietosuojaan ja tietoturvasuhteeseen.

Ehdotetun lain keskeisenä tavoitteena ovat myös selkeät vaatimukset tietoaineistojen säilytys- ja arkistointitarpeen määrittelyyn ja arkistojen hallintoihin siten, että sääntely vastaa perustuslain ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Tältä osin sääntelyyn ehdotetaan merkittäviä muutoksia. Uudistusten ollessa merkittäviä, säännöksiltä tulee edellyttää selkeyttä ja riittävää yksityiskohtaisuutta hyvän soveltamiskäytännön tueksi.

Metsähallitus pitää ehdotettuja lakimuutoksia hyvin valmisteltuina ja muutosehdotusten ilmentämää kehityssuuntaa julkishallinnon sähköisten / digitaalisten palvelujen kehittämisestä ja yhtenäistämisestä valtionhallinnon piirissä kannatettavina. Digitalisaatio on huomioitu myös Metsähallituksen strategiassa, jonka mukaan Metsähallitus sitoutuu hyödyntämään digitalisaation mahdollisuudet. Nyt esillä oleva lakiehdotus lisää osaltaan näitä mahdollisuuksia.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Voimassaolevasta sääntelystä pitäisi lisäksi tunnistaa ne käytännöt ja määritelmät, jotka nykytilassa on todettu helpottavan tiedonhallintaa. Esimerkiksi asiakirjallinen tieto voi olla yhtä aikaa sekä pitkäaikaisessa säilytyksessä että aktiivisessa käytössä. Ehdotetussa laissa nämä erotetaan toisistaan liian jyrkästi. Perusteluissa olisi hyvä ottaa kantaa, miten uudet käsitteet suhteutuvat nyt käytössä oleviin käsitteisiin.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lain tavoitteet ovat hyvät ja ne on perusteellisesti käyty läpi. (ks. Vastaus kohdassa 1)

Yksityiskohtana Metsähallituksen näkemys on, että asiakirjojen suojausluokasta luopuminen selkeyttää menettelyjä, joka on ollut päällekkäinen turvallisuusluokkamerkintöjen kanssa.

Rapapintojen hyödyntäminen on hyvä tavoite, mutta sen käytännön toteuttaminen täytyy tapahtua yhteistyössä eri viranomaisten kanssa ja ottaen huomioon, että eri viranomaisilla on erilaisia tietoteknisiä toteutuksia, joiden yhteensovittaminen ei ole kaikissa tilanteissa yksinkertaista.

4. Antakaa arvionne lukuun 4 Esityksen vaikutukset

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Esitetyn lain taloudelliset vaikutukset on otettava nykyistä tarkemmin huomioon tiedonhallintayksikön suunnittelun ja toteutuksen aikatauluissa. Metsähallituksen näkemyksen mukaan lakiluonnoksen siirtymäajat ovat tiukahkoja, mutta ne ovat toteutettavissa.

Esitys velvoittaa vahvemmin säilyttämään aineiston vain sähköisessä muodossa, joka tuottaa kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä.

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

On erinomaista, että lainsäätäjä huomioi tiedonhallintayksikköä koskevat tehtävät ja velvoitteet yksityiskohtaisesti. Pykälässä 4 avataan hyvin tiedonhallintayksikön määritelmää.

Lain soveltamisen piiriin kuuluva julkishallinto on avattu viranomaisen ja tiedonhallintayksikön määritelmillä. Ehdotettavan lain sääntely olisi sidoksissa hallinnon yleislakeihin ja erityisesti julkisuuslakiin, joten näiden organisatorista soveltamisalaa koskevat määritykset ovat toisiaan vastaavat. Viranomaisen määrittely nojaa julkisuuslain määritelmiin ja on siten laaja käsittäen myös julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset rinnastuvat laissa viranomaiseen samoin kuin. Valtion liikelaitos on lain mukainen tiedonhallintayksikkö.

Laila ei ole tarkoitus muuttaa julkisuuslaissa säädettyjä julkisuuden ja salassapidon perusteita. Liikesalaisuuden suoja säilyy siten entisellään. Tämä olisi syytä ottaa huomioon ja todeta myös soveltamisalasäännösten perusteluissa. Julkisen hallinnon piirissä tehdään myös liiketoimintaa ja osakeyhtiömuodossa, kuten Metsähallituksessa sitä koskevan erityislainsäädännön, Metsähallituslain puitteissa. Metsähallitukseen liittyen tällainen erityinen julkisia tehtäviä ja liiketoimintaa suorittava organisaatio on laissa valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016) tarkoitettu Metsähallitus Metsätalous Oy, joka on Metsähallituksen tytäryhtiö. Yksi valtion metsätalouden harjoittamisen yhtiöittämisen tavoitteita on ollut kyseisen organisaation yhtäläisten kilpailuolosuhteiden varmistaminen yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Tämän tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi, erityisesti hallinnollisen taakan vähentämisen ja liikesalaisuuksien suojan näkökulmista, tulisi todeta, että säännöksillä ei ole tarkoitettu puuttua osakeyhtiöiden liiketoimintaan tai liikesalaisuuksien suojaan.



Luvun 3. ”Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen” pykälässä 10 ”Tiedonhallintamalli” tulisi tietojen pois jättämisen yleisessä tietoverkossa saatavasta tiedonhallintakartasta sisältää myös yhtenä perusteena liikesalaisuudet. Tämä tulisi lisätä kohtaan esimerkiksi seuraavasti: ”Tiedonhallintayksikkö voi jättää tietoja pois tiedonhallintakartasta, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka turvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Lisäksi osakeyhtiömäisen toiminnan liikesalaisuudet voivat rajoittaa tietojen esittämistä”.

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

Metsähallitus pitää hyvänä lainsäädäntökehityksen, jossa huomioidaan siirtyminen asiakirjakeskeisestä tiedonhallinnasta asia- ja palvelukeskeiseen tiedonhallintaan. Tämä näkyy yksityiskohtaisissa perusteluissa rakenteellisen tiedon erottamisena asiakirjalähtöisestä tiedosta. Toisaalta lakiteksti lähtee määritelmästä että, rakenteinenkin tieto on tiedonhallintalain säätelyyn piirissä ja sitäkin nimitetään asiakirjaksi. Metsähallitus toivoo tältä osin tarkennuksia asiakirjan määrittelyyn.

Lakiesityksen 5 § kohdassa 1) mainitaan VM:n ylläpitämä ”julkisen hallinnon yleinen tiedonhallintakartta”, jota tai jonka sisältöä ei ole lakiluonnoksessa kuitenkaan tarkemmin määritelty. Metsähallitus pitää tärkeänä, että tiedonhallintakartan tarkempi kuvaus ja sisältövaatimukset olisivat nykyistä selvemmin esillä lain perustelutekstissä. Pykälässä mainittu asetuksenantovaltuus toki mahdollistaa tarkemman asiasta säätämisen. Tärkeää on myös huomioida, että julkisesti saatavilla olevan tiedonhallintakartan sisältövaatimuksissa tunnistetaan liiketoiminnan tarpeet ja liikesalaisuuksien suoja.

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

Metsähallitus pitää tiedonhallinnan erilaisten kuvausten yhteen saattamista hyvänä ja kannatettavana asiana. Malli edistäisi siten organisaatioiden/tiedonhallintayksiköiden tehokasta tiedonhallintaa, koska päällekkäistä työtä olisi todennäköisesti vähemmän.

Metsähallitus näkee lakiehdotuksen 10 § 3 momentissa haasteita käytännön tiedonhallinnassa. Tiedonhallintayksikön on ehdotuksen mukaan kuvattava aineistojen arkistointipaikka tai tuhoaminen, kun tämän päätöksen tekee tiedonhallintalautakunta. Käytännössä lautakunnan pitää ensin vahvistaa arkistoitava sisältö ja sen jälkeen tiedonhallintayksikkö voi kuvata tämä kohdan tiedonhallintamalliin. Metsähallitus toteaa, että ehdotusta voisi edelleen kehittää mainituilta osin.

Metsähallitus toteaa, että lakiehdotuksen 10 §:ssa mainittu tiedonhallintayksikön tiedonhallintakartan vaatimuksia tulisi tarkentaa ehdotuksessa, Tiedonhallintakartan pitäminen julkisessa verkossa toteuttaisi palveluperiaatetta hyvän hallinnon välineenä. Enää ei tiedonhallintaa katsottaisi pelkästään kunkin organisaation omien tarpeiden näkökulmasta vaan koko julkisen hallinnon yleisemmästä näkökulmasta. Tiedonhallinnassa on tärkeää myös huomioida organisaatioiden erityispiirteet, joista voi olla muun muassa lakiperusteisesti säädetty. Metsähallitus pitää tärkeänä, että tiedonhallintakartan tarkempi kuvaus ja sisältövaatimukset olisivat nykyistä selvemmin esillä lain perustelutekstissä. Tärkeää on myös huomioida, että julkisesti saatavilla

olevan tiedonhallintakartan sisältövaatimuksissa tunnistetaan liiketoiminnan tarpeet ja liikesalaisuuksien suoja.

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

Metsähallitus toteaa, että lokitietojen keräämisen välttämättömyys vahvistaa tietosuojaperiaatteita ja tiedonhallinnan tietosuojaa.

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

Metsähallitus toteaa, että luvun 5 turvallisuusluokittelun määräykset täsmentävät asiakirjojen turvallisuusluokittelua nykyisestä ja muutos on kannatettava. Aikaisemmat säädökset antoivat liikaa tulkinnanvaraa. Nyt turvallisuusluokan käyttö on tarkemmin määritelty ja lakiteksti tältä osin selvempi myös lakia soveltavalle organisaatiolle.

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

Asiakirjojen rekisteröinnin merkitys korostuu uudessa laissa. Metsähallitus pitää tätä hyvänä asiana ja kehityssuuntana. Organisaation pitäisi voida kuitenkin itse päättää eräistä asian yksilöintitiedoista. Y-tunnuksen lisääminen aiheuttaa kertakustannuksia järjestelmien päivittämiseen tuomatta mitään tunnistettua konkreettista hyötyä, koska asiatusunnoksessa on organisaation lyhenne.

Metsähallitus näkee hyvänä asiana, että hyväksi havaitut käytännöt (eli minimimetatiedot) asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnistä kootaan yhteen lakiin, nykyisen hajautetun mallin sijaan.

Metsähallitus toteaa, että lakiluonnoksen 24 pykälään liittyvän organisaatiotasolla eräitä riskejä. Pykälän perusteluissa mainitaan tietojen säilyttämisessä vain yhdessä paikassa. Tällöin on riskinä, että organisaatio menettää kontekstuaalista ja historiallista tietoa. Esimerkiksi valtion liikelaitos Metsähallitus ei itse säilyttäisi omia lausuntojaan vaan ne säilyttäisi mahdollisesti toinen organisaatio. Tietojen kerääminen monilta organisaatiolta voi kestää. Moninkertaista on arkistointia toki vältettävä, mutta voiko ehdotetussa mallissa kadota organisaation kannalta tärkeää tietoa? Asiyhteydessä on myös todettava, että ehdotuksella pääsääntönä oleva tietojen sähköinen säilyttäminen on merkittävästi kustannuksiltaan edullisempaa verrattuna asiakirjojen paperiseen säilyttämiseen.

Metsähallituksen näkemyksen mukaan ehdotuksella oleva asiakirjan saapumistavan metatieto ei tuo lisäarvoa sähköisessä tiedonhallinnassa.

Lakiehdotuksen 24 §:n 5 momentin mukaan ”Asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytetään niin kauan kuin siihen liittyviä viranomaisen asiakirjoja säilytetään tiedonhallintayksikössä.” Metsähallituksen näkemyksen mukaan pykälä vaatisi tarkennusta, koska sen soveltaminen nyky muodossaan voisi aiheuttaa toisistaan merkittävästi poikkeavia toimintatapoja.

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

Metsähallitus toteaa, että hallinnon palveluperiaate näkyy lain perusteluissa ja sähköisen säilyttämisen korostaminen on tärkeää nykypäivänä.

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

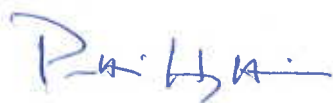
Laissa on hyvin huomioitu arkisto ja arkistointi -käsitteiden selkeyttäminen. Tiedonhallintayksikkö säilyttää ja Kansallisarkisto arkistoi. Laissa esitetty malli näyttää monimutkaisemmalta kuin nykyinen käytäntö, jossa Kansallisarkistolta haetaan seulontapäätöstä.

Metsähallitus toteaa, että valtion maa- ja vesialueisiin kuuluvilla kiinteistöasioiden asiakirjoilla on pitkä elinkaari. Yhä voimassaolevia sopimuksia on haettu vuosikymmenien takaa. Metsähallitus pitää ehdotuksessa tarkennusta vaativana sitä, milloin tiedon säilyttäminen muuttuu arkistoinniksi, kun tiedolla voi olla hyvinkin pitkä aktiivisen käyttöajan tarve.

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

Määräajat ovat tiukat mutta riittävät tiedonhallintamallin luomiseen, koska Metsähallituksessa monet tiedonhallinnan kuvaukset ovat jo valmiita. On hyvä, että Kansallisarkisto tekisi omasta aloitteestaan uudet seulontaesitykset tiedonhallintalautakunnalle. Organisaation ei tällöin itse tarvitsisi hakea seulontapäätöstä.

Lisätietoja asiassa antaa lakimies Otto Swanljung, p. 0205 64 4543 (sähköposti otto.swanljung@metsa.fi) ja arkistovastaava Juha Rauhamäki, p. 040 752 7673 (sähköposti juha.rauhamaki@metsa.fi)



Pentti Hyttinen
pääjohtaja