

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

Esityksen tavoitteet lainsäädännön ja ohjeistuksen kokoamiseksi ja selkeyttämiseksi ovat oikean suuntaiset, mutta lakiluonnos ei tällaisenaan vielä ole niin valmis, että se edistäisi niiden tavoitteiden saavuttamista.

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

Luonnoksessa oli vielä siinä määrin mahdollisia kirjoitusvirheitä tai muita epätarkkuuksia, ettei kaikilta osin ollut tarkasti selvää, miten asiasta aiotaan laissa säätää. Esimerkiksi 3 §:n pykälätekstin mukaan lain soveltamisala yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä, on rajattu huomattavasti suppeammaksi kuin saman pykälän perusteluteksteissä.

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

Tiedonhallintalautakunnan resursointi vaikuttaa alimitoitetulta suhteessa suunniteltuihin tehtäviin. Lautakunnan tehtäviin kuuluvat elinkaari päätökset ja valvonta. Ohjaus jäisi pitkälle jaostojen suositusten varaan. Niukkojen resurssien aikana suositukset eivät anna riittävää tukea tiedonhallinnan toteuttamiseen organisaatioissa.

Lakiluonnoksen perusteluissa ei mainita Sähke -määräyksiä, jotka ovat toimineet asiankäsittelyn normina. Tietojärjestelmätoimittajat ovat sertifioineet järjestelmiä Sähke 2 mukaiseksi. Jos Sähke-

määräykset eivät ole enää voimassa, eikä jaostoilta saada tilalle riittävän nopeasti korvaavia suosituksia, ei tiedonhallintayksiköissä voida tehdä pitkäjänteistä kehittämistä ja hankintoja nojautuen kansalliseen ohjeistukseen.

Nykytilanteessa on koettu, että Kansallisarkisto on normittanut asiankäsittelyä koko elinkaaren ajalta, mihin sillä ei ole kaikilta osin ollut valtuuksia. Ohjeistusta ei tullut muualtakaan. Lakiluonnoksessa ohjaus on tiedonhallintalautakunnan tilapäisten jaostojen suositusten varassa. Painopiste tulisi olla selkeässä, osin sitovassa ohjauksessa, jolloin jälkikäteiselle valvonnalle ei ole enää niin suurta tarvetta. Jaostot ja lautakunta hukkuvat kyselyihin ja varmistuksiin mikäli selkeää toimintaohjeistusta ei ole.

Valvonnan osalta mainitaan, että lautakunta ”voi kiinnittää tiedonhallintayksikön huomion puutteisiin”. Suositukset, jotka eivät sido ja pelkkä huomio puutteisiin eivät anna vahvaa tukea tiedonhallintaan tiedonhallintayksiköissä. Ollaan helposti tilanteessa, jossa heikko ohjaus jää mielummin huomioimatta kuin vaikuttaa aidosti ratkaisuihin. Vaikka liian tiukka ohjaus ei aina ole suotavaa, ei epämääräinen ohjaus ole suotavaa koskaan.

Tiedonhallintalautakunta on lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla muodostettuna ja luonnoksen mukaisin valtuuksin huono ratkaisu, joka pahimmillaan ainoastaan lisää byrokratiaa tuomatta tiedonhallinnan yhtenäistämiseen aitoa panosta.

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

Lakitekstin tiedonhallintamallista näyttäisi puuttuvan taso, jota nykyisin vastaa tiedonohjaussuunnitelma. Tiedonohjaussuunnitelmalla ohjataan tiedonhallintajärjestelmän kautta tiedon elinkaarta. Sähköinen tiedonohjaus tukee asiankäsittelyn automatisointia (mm. tilasiirtymät) ja sähköistä asiointia. Perusteluissa on tosin mainittu paperimaailmaan viittaava arkistonmuodostussuunnitelma.

Tiedonhallintalautakunta tekee elinkaaripäätökset, ohjaa (hyväksymällä jaostojen ei sitovat suositukset) ja valvoo, mutta ei valvo suositusten noudattamista. Ohjauksen, linjausten ja koulutuksen tarve on ilmeinen. Painopiste pitäisi olla hyvässä ohjauksessa, suunnittelussa ja osin sitovissa määräyksissä.

Termi tiedonhallintamalli on harhaanjohtava. Malli on suomen kielessä pikemmin annettu esimerkki kuin kuvaus (organisaation tiedonhallinnasta). Onko kyse käännöksestä (model)?

Onko ”tietoaineistojen muodostumisen toteuttamisen suunnitelma” sama kuin tiedonohjaussuunnitelma? Asiakirjahallinnan hyvät vakiintuneet termit (mm TOS) ovat edelleen käyttökelpoisia.

10§ 2 pykälän 2 momentti: ”tietoaineistoista tulee kuvata tietovarantojen yl. tietosuoja-asetuksen 1kohdassa tarkoitettut tiedot vaikkei tietovarannossa käsitellä henkilötietoa” kuulostaa epäloogiselta. Tietoaineistojen kuvaamiselle sopisi paremmin tiedonohjaussuunnitelma, jota ei 10§:ssä (tiedonhallintamalli) mainita lainkaan.

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

-

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

-

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

Lakiehdotus edellyttää asiakirjan rekisteröinnissä merkintää saapumistavasta. Mitä tarkoitusta varten tällainen metatieto tallennetaan jos kaikki asiakirjat tulee olla sähköisessä muodossa?

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

-

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

On hyvä, että Kansallisarkiston säilytysaikalausunnoille on asetettu aikaraja, mutta lautakunnan elinkaaripäätöksille ei ole asetettu aikarajaa. On hyvin todennäköistä, että tiedonhallintalautakunnan elinkaaripäätöksen saaminen kestää vähäisistä resursseista johtuen tai päätösten laatu kärsii.

Lakiluonnoksen mukaan Kansallisarkisto ylläpitää metatietopalvelua. Metatiedot ovat oleellinen osa tiedon elinkaaren alusta pysyvään säilyttämiseen tai tuhoamiseen saakka. Arkistollisia metatietoja voidaan rikastaa mutta keskeiset metatiedot tulee olla suunniteltu ja toteutettu jo tiedon elinkaaren alussa (tiedonohjaussuunnitelma/-järjestelmä).

36§:ssä esitetään, että arkistoon on pääsy sisällön ylläpitäjillä ja tietopalvelun tuottajilla. Onko tarkoitus, että jatkossa sähköisessä muodossa olevat arkistoaineistot ovat käytettävissä ainoastaan metatietojen ja tietopalvelun välityksellä, vaikka aineistot olisivat saatavilla verkossa itsepalveluna? Onko perusteena tietosuoja? Pseudonymisointi (tai anonymisointi) voisivat mahdollistaa arkistojen vapaamman käytön.

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

-

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedon luovuttamisessa rajapintojen kautta viranomaisten kesken on arvioitu järjestelmäkohtaisia kustannuksia. Kokonaisvaikutus rajapintojen käyttöönotosta pitää kuitenkin olla perusteltavissa todellisella tarpeella, ei sillä että viranomaisella on lakiin perustuva oikeus saada tiedot. Näin ollen on hankala todeta, mikä on lain vaikutus missäkin tapauksessa ja tuollainen hyvin tapauskohtainen lukuarvion esittäminen ei sinänsä kuvaa mitään todellisia vaikutuksia.

Vaikka vaikutusten arvioinnissa toisin todetaan, lakiluonnos toisi toteutuessaan virastoille kustannuksia erilaisten kuvausten tekemiselle ja ylläpidolle. On ymmärrettävää, että tietoarkkitehtuuriin liittyvät kuvaukset on syytä tehdä riittävän yhtenäisillä tavoilla silloin kun puhutaan yhteiskäyttöisistä tiedoista. Mutta kun joudutaan tekemään ja pitämään yllä useita erilaisia kuvauksia koko arkkitehtuurista, siitä riippumatta onko tekemisellä vaikutusta muille toimijoille, tulee siitä väkisin kustannuksia tai huonoja käytänteitä - jälkimmäinen tilanne syntyy silloin, jos omaan operatiiviseen käyttöön yritettäisiin soveltaa siihen huonosti soveltuvia tapoja, jotka palvelevat yhteisen tiedon kuvausmalleja. Tiedonhallintakarttaa koskevien vaatimusten ulkopuolelle tulisi rajata sellaiset sisäisen operatiivisen toiminnan tarpeet, joilla ei ole ulkoisia liityntätarpeita.

Edellä mainittujen kuvauksia vaativien velvoitteiden osalta vaikutusten arvioinnissa todetaan, että niistä tiedonhallintayksikölle tulevia kustannuksia pyritään vähentämään suositusten, ohjeiden ja kuvausvälineiden avulla. Jos tällaisia välineitä on kehitteillä, ne pitäisi tuoda käyttöön esitetyn lain voimaantulon yhteydessä.

Tietoturvallisuus:

Julkisuuslain muutosten yhteydessä ja tietoturva-asetuksen poistuessa mm. suojaustasojen poistuvat. Tästä johtuen valtion tasoiset yhteiset käytännöt ja hyvät ohjeet luokittelujen soveltamisesta ja muista tietoturvallisuuden käytänteistä olisi syytä saada lainsäädännön muutoksen kanssa samaan aikaan.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Silloin kun todellinen tarve rajapintojen rakentamiselle on, se tarve myös tulee kustannusmielessä perusteltua kulloisenkin hankkeen hyötyanalyysissä. Jos asiasta halutaan lain perusteluissa jotain todeta, voisi olla syytä kirjata kustannusten jaosta. Tietoja luovuttava viranomaisella voi lain velvoittamana joutua tekemään suuriakin järjestelmäinvestointeja, tiedon vastaanottavan puolen saadessa hyödyt.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Eskola Harri
Innovaatorahoituskeskus Business Finland - Lausunto on annettu
Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n
yhteisenä