

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

Ehdotus tiedonhallintalaista on hyvä askel kohti julkisen hallinnon toiminnan ja palvelutason parantamista. Uusi lakiehdotus on nähtävissä myös tietohallintolain hyvänä jatkumona. Olisikin syytä varmistaa, että tiedonhallintalaissa otetaan huomioon niitä haasteita, joita tietohallintolaissa ei välttämättä ole pystytty ratkaisemaan. Niin tietohallintolain kuin nyt ehdotetun tiedonhallintalain keskeinen puute on niiden sijoittuminen kokonaiskontekstiin.

Lausuntoni/kommenttini perustuvat ennen kaikkea julkisen hallinnon ”tietoyhteiskuntakehityksen” tutkimukseen. Olen julkaisemassa kehityksestä tietokirjaa vielä tämän vuoden puolella.

”Tietoyhteiskuntakehityksessä” olen tunnistanut neljää toisiinsa liittyvät ongelmakohtaa. Julkisen hallinnon operatiivisen toiminnan ja tietohallinnon väliltä on puuttunut yhteinen kieli. Se on vaikeuttanut uudenlaisten palveluiden tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöönottoa. Toinen syy käyttöönottojen haasteisiin on ollut, että uusia palveluita ja toimintatapoja ei ole pystytty riittävästi organisaatioissa tukemaan. Pelkkä laki ei muutosta toteuta, vaan muutos tehdään julkisen hallinnon organisaatioissa, joissa on riittävästi haasteita ilman kehittämistoimiakin. Kolmas haaste on ollut ehkä teknologian (ICT) liika korostuminen. Tähän ollaankin tiedonhallintalailla saamassa korjausta. On kuitenkin nähtävä, että tietojenhallintakaan ei pelkästään saa olla itsetarkoitus, vaan tietojenhallinta on nähtävä osana organisaatioiden toimintaa. Neljäs tekijä liittyy kolme edellä mainittua yhteen. Tietojenhallinnan tehostamisen tavoitteiden saavuttaminen pitää olla riittävästi resursoitu. Käytännössä tavoite edellyttäisi jopa oman organisaation, vaikka sitten väliaikaisenkin, perustamista. Pelkkä lautakunta ei vaikuta riittävältä, jos tiedonhallinta nähdään edellä kuvattuna kokonaisuutena.

Tiedonhallinnan kokonaisuutta tukisi erinomaisesti, jos pohjana olisi yhteisesti sovittu julkisen hallinnon tietopolitiikka. Sitä onkin lupailtu vielä tämän hallituskauden aikana.

Olen esittänyt em. pohjalta muutamia kommentteja lausuntopyyntöissä esitettyjen teemojen pohjalta.

Yleisesti lakiehdotuksen luettavuutta ja ennen kaikkea ymmärrettävyyttä parantaisi, jos perustelutekstissä olisi käytetty grafiikkaa. Sen käyttö ei liene yleistä lainsäädäntöprosesseissa, mutta käytäntöjä voinee ja pitää tarpeen mukaan uudistaa. Tavoitteena kaiketi kuitenkin on, että lain tavoitteet saavutettaisiin. Laki ja sen säätäminen ei kaiketi voi olla perimmäinen tavoite.

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)

Lakiehdotuksessa on tärkeässä asemassa (6 luku) käsitteet asia ja palvelut. Niitä ei kuitenkaan ole määritelty. Nykyisen ajattelun lähtökohtana lienee, että julkinen hallintokin tuottaa ensisijaisesti palveluita, jotka edellyttävät ja vaativat myös asiankäsittelyä. Palvelu olisi siten selkeä yläkäsite.

Laissa olisi mahdollista, vähintään lakiehdotuksen perusteluissa, avata tiedonhallinnan käsitteitä laajemminkin. Lakiehdotuksen yhteydessä olisi mahdollista selkeyttää nimenomaan yleisesti käytettäviä käsitteitä. Laki olisi selkeä auktoriteetti yhteisen käsitteistön ja siten yhteisen kielen muokkaamiseen. Tiedonhallintalaki mahdollistaisi kaivatun yhteisen kielen synnyttämisen aloituksen.

4§ todetaan, että tiedonhallintayksikössä pitäisi olla ajantasaiset ohjeet tietojärjestelmien käytöstä? onko tarpeen? Pykälän 4 momentissa mainitaan ajantasaiset työvälineet: onko tarpeen?

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

Yhteentoimivuus on ollut tavoitteena jo viimeistään vuoden 1988 tietohallintoasetuksessa. Yhteentoimivuuteen panostaminen pitää ehdottomasti priorisoida ja yhteentoimivuuteen pitää pystyä konkreettisesti edistämään.

Tiedonhallintalautakunnan tai vastaavalla toimijalla olisi erittäin suuri merkitys lain toteuttamiseksi. Lautakunnan resurssointi vaikuttaa hyvin vaatimattomalta.

Lautakunnan yksi tehtävä olisi rakentaa yhteistä tiedonhallinnan kieltä. Suositukset voisivat olla hyvä tapa.

8§ on todettu, että tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on valvoa tiedonhallinnan kuvausten laadintaa. Suurin haaste on tiedonhallinnan kuvausten aikaansaaminen, ja siihen tiedonhallintayksiköt kaipaavat apua. Pohjana voisi olla malli, jota yksiköt soveltaen voivat hyödyntää. Ts. ensin on saatava jotakin, mitä valvoa, että valvonnalla olisi konkreettista merkitystä lain tavoitteiden saavuttamiseksi.

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

Tiedonhallintamalli pitäisi lain perusteluissa kuvata graafisesti. Se todennäköisesti selkeyttäisi ja järkevöittäisi asetettuja tavoitteita. Nyt vaikuttaa, että käytettyjen käsitteiden välillä on ainakin päällekkäisyyttä.

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)

23§:n tavoitteiden saavuttamiseksi voisi olla malli/suositus tiedonhallintayksiköiden toiminnan tukemiseen. Tavoitteena pitää olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia malleja ja ratkaisuja. Kaikkien ei tarvitse eikä pidä kehittää samantyyppisiin asioihin omia ratkaisuja. Mitä enemmän on erilaisia virityksiä, haasteet yhteentoimivuuden toteuttamiseksi vaikeutuvat.

24-25§ asiarekisterille on asetettu lakiesityksen perusteluissa suuria tavoitteita. Ne voivatkin olla mahdollisia, mutta tavoitteiden toteuttaminen edellyttää ja vaatii laajaa kehittämistä ja tavoitteena pitää olla kansallisesti yhteentoimivia ratkaisuja.

26§ palvelut ovat yläkäsite. Nyt luku 6 on rakennettu siten, että asiointi on ykkösasia ja palvelut ovat tavallaan sivutuote!

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

Teknisten rajapintojen konkreettinen toteuttaminen pitää olla aivan ykköstavoitteita. Nyt vaikuttaa siltä, että laki ei tuo muutosta vallitsevaan käytäntöön, vaan rajapintojen toteuttaminen jää eri osapuolten vastuulle, ja yhteisiä ratkaisuja saadaan odottaa. Rajapintojen toteuttamisen organisointi yms. pitäisi olla tiedonhallintalautakunnan ykköstehtäviä. Selvää tietysti on, ettei sillä lakiehdotuksessa määritellyillä tehtävillä ja esitetyllä kokoonpanolla ole em. tehtävän toteuttamiseen juurikaan mahdollisuuksia.

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

Tiedonhallintalain ensisijainen tavoite ja tehtävä on tukea julkisen hallinnon organisaatioiden tietojenhallinnan tehostumista. Säilyttäminen ja erityisesti arkistointi ei tärkeydestään huolimatta kuulu ykkösprioriteettiin. Lakiehdotuksen mukaan Kansallisarkiston tehtäväkenttä tarkentuu ja rajoittuu arkistointiin. Se on hyvä linjaus ja saattaisi olla riittävä tässä vaiheessa. Jos ja kun

tiedonhallintalain toteutuksessa päästään konkreettisesti eteenpäin, säilyttäminen ja arkistointi voitaisiin vasta sen jälkeen kiinnittää osaksi tiedonhallinnan kokonaisuutta.

Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa kansalliseen, yhteiseen sähköiseen arkistoon. Arkistointi on toki mahdollista hajauttaa lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla, mutta tavoite edellyttää, että yhteentoimivuuden haasteet on ratkaistu. Lakiehdotus ei anna riittävästi kuitenkaan siihen takeita. Tutkimuksen näkökulmasta yhteinen arkisto olisi tarpeellinen.

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:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Markku Nenonen
FT, tutkija, tietokirjailija

