

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

Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry. pitää hyvänä, että säännöstelyä kootaan yhteen, selkeytetään ja ajantasaisesta. Lakiehdotus sisältää elementtejä, jotka voivat tarjota edellytyksiä tiedon- ja arkistohallinnan ammattilaisten tehtävän laadukkaaseen hoitamiseen.

Lain päämäärät ovat hyvin kannatettavat. Yhdistys pitää elinkaariajattelun sisällyttämistä lakiluonnokseen hyvänä lähtökohtana.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Vaikka esityksen tavoitteet ovat pääsääntöisesti hyvin kannatettavia, voidaan perustellusti kysyä, ovatko valitut keinot linjassa tavoitteiden kanssa.

Keskeisen ongelman muodostaa vakiintuneiden termien, kuten 'arkistointi', merkittävä uudelleenmäärittely, joka vaikeuttanee uudistuksen toteuttamista. Käsitteet on määriteltävä yksiselitteisesti, jos perustellusta syystä tarvitaan niiden uudelleen määrittelyä. Nyt tässä ei ole onnistuttu. Terminologian käsittelystä kerrotaan asiantuntevasti muun muassa Pekka Henttosen ja Kansallisarkiston lausunnoissa.

Toinen keskeinen huolenaihe liittyy rinnakkaistodellisuuteen analogisen aineiston kanssa. Vaikka tietoa tuotettaisiin ja säilytettäisiin nykyään pääsääntöisesti digitaalisessa muodossa, kaiken analogisen aineiston sähköiseen muotoon saattaminen ei ole tarkoituksenmukaista ja toisaalta

mahdollistakaan olemassa olevilla tai arvioiduilla resursseilla. Näiltä osin esitys on vahvasti irrallaan arkirealismista.

Esitys tekisi merkittäviä muutoksia Kansallisarkiston asemaan. Yhdistys pitää välttämättömänä, että Kansallisarkiston asiantuntijatuen saatavuus turvataan jatkossakin erityisesti niiltä osin, kun aineisto liittyy kansalliseen kulttuuriperintöön. Tämä edellyttää riittävää resursointia.

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

Pidämme hyvänä, että ehdotuksessa selkeästi vaaditaan, että tulevissa tiedonhallintayksiköissä on määritettävä tiedonhallinnan toteuttamisen vastuut, laadittava henkilökunnalle tarvittava ohjeistus, tarjottava koulutusta, riittävät työvälineet ja valvonta. Nämä kaikki itsestäänselvydet eivät tällä hetkellä toteudu kaikissa organisaatioissa, joten pykälän muotoilun voidaan siten nähdä parantavan henkilöstön asemaa ja tuovan tiedonhallinnon tehtävissä työskenteleville perusteet vaatia näiden asioiden toteuttamisen riittävää resursointia työnantajaltaan.

Riittävän koulutuksen hankkiminen ja sisäinen valvonta tiedonhallintayksikön tehtävien hoidon tarkkailuun edellyttää tiedonhallintayksiköiltä resursseja.

Tiedonhallintayksikölle määriteltäviä tehtäviä hoitavilta olisi perusteltua edellyttää erityisosaamista tutkinnon tms. muodossa. Asiasta olisi syytä säätää asetuksella.

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

Perustettavaan tiedonhallintalautakuntaan ehdotetaan jäseniksi arkistoinnin asiantuntijoita, mutta kokoonpanosta puuttuvat kokonaan asiakirjahallinnon asiantuntijat. Kun huomioidaan, mitä arkistoinnilla ja arkistolla tarkoitetaan tässä lakiesityksessä, jää iso sivu ammattikuntaa ja –osaamista kokonaan lautakunnan ulkopuolelle, erityisesti elinkaaren hallinnan osaamisen osalta. Vaikka ehdotuksessa edellytetään tiedonhallinnan suunnittelua säilytysaikojen määrittelyineen kautta linjan, tiedonhallintalautakunnan kokoonpanossa ja asiantuntemuksessa tätä ei ole noteerattu. Voidaan myös todeta, että tiedon elinkaaren määrittely on laajempi kysymys kuin karkea jako pysyvästi ja määräajan säilytettäviin tietoihin tai asiakirjoihin. Näiltä osin tiedonhallintalautakunnalta puuttuvat edellytykset julkisen hallinnon tiedonhallinnon ohjaukseen.

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

Tiedonhallintayksiköille tulevan veloitteen laatia tiedonhallintamalli ja pitää sitä organisaatiota sisäisesti velvoittavana kuvauksena, samoin sen jatkuvan ylläpitoveloitteen, voi nähdä lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Toisaalta voidaan myös pohtia, onko tarkoituksenmukaista yhdistää

eri kuvauksia, jotka ovat palvelleet eri tehtäviä ja toimineet itsessään kohtalaisen hyvin. Tiedonhallintamallin laatiminen ja siihen liittyvien tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää organisaatioilta resursseja. Koska kyseessä on täysin uusi näkökulma ja laajempi lähestymistapa tiedonhallintaan, se edellyttää yhtenäistä ja selkeää ohjeistusta, jonka laatiminen ei voi alkaa vasta lain tultua voimaan. Ohjeistus ja sen täytäntöönpano edellyttää laajaa yhteistyötä ja koulutusta.

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)

-

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

Yhdistys toteaa, että nopean muutoksen aikaansaaminen koko julkishallinnon laajuudessa tulee vaatimaan merkittävää lisätyövoiman ja -osaamisen tarvetta tiedonhallinnan alueella, mikä edellyttää valtaosassa organisaatioita lisärahoitustarvetta ja merkittäviä lisäyksiä muun muassa projektiluonteiseen työhön, mikä edellyttää myös perusteellista suunnittelua, ohjausta ja toteutusta. Organisaatioiden vastuulle jää isolta osin sekin, jääkö panostus lyhytnäköisesti kertaluonteiseksi.

Monessa organisaatiossa analogisen aineiston käsittelyyn keskittyneet asiakirjahallinnon osaajat joutuvat viemään läpi valtavan muutosprosessin, jonka aikataulut on asetettu kohtuuttoman vaativaksi. Epärealistinen siirtymäaikataulu avaa myös ohjelmistotoimittajien markkinat, mikä lisää muutoskustannuksia entisestään.

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

35 § 4 momentissa säädetään, että tiedonhallintalautakunnan on suhteutettava elinkaari päätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin. Olemassa olevien resurssien käyttäminen seulontaperusteena ei vastaa nykyisiä säilytysarvon arvioinnin periaatteita ja on ristiriidassa alan eettisen ohjeiston kanssa. Tälläkin hetkellä on organisaatioita, joissa tiedonhallintaa ei ole vuosiin resursoitu riittävästi, ja tekemättömän työn määrä on voinut kasautua vuosien ajan.

Esityksen kirjaus herättää uhkakuvan siitä, että tiedonhallintayksikön voimavaroja voidaan käyttää elinkaari päätöksen perusteena. Sille on tärkeitä periaatteellisia syynsä, miksi organisaatioiden tulisi jo nykyiselläänkin panostaa riittävästi tiedonhallintaansa, ja miksi arkistoitavia tietoaineistoja ylipäätään säilytetään myös jälkipolville.

Elinkaaripäätöksiä ei tule suhteuttaa nykyisiin voimavaroihin, vaan sen sijaan tulee keskittyä siihen miten tiedonhallintayksiköjä kyettäisiin tukemaan, mikäli niillä ei nykyisellään ole riittäviä voimavaroja toteuttaa edellä mainittuja vaatimuksia.

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

Yhdistys toteaa, että voimaantuloaika 27 §:n osalta on monessa organisaatioissa epärealistinen, kun ottaa huomioon organisaatiossa käytävissä olevat resurssit niinkin merkittävän muutoksen toteuttamiseen. Näin lyhyet siirtymäsäännökset mahdollisesti puutteellisiin ohjeisiin yhdistettynä johtavat tavoitteiden toteutumatta jäämiseen, sekaviin käytänteisiin, kohtuuttoman kalliisiin ja toimimattomiin järjestelmiin, heikkoon laatuun ja monen osaajan työuupumukseen, mikä halvaannuttaisi tiedonhallintaa pitkäksi aikaa.

Kuntasektorille, jossa lähtötaso on entuudestaan kirjavampi kuin valtiolla, siirtymäajat ovat erityisen kohtuuttomat. Samanaikaisesti toteutetaan sote- ja maakuntauudistusta, joka sitoo kuntien voimavaroja. Tältä osin viittaamme muun muassa Suomen Kuntaliitto ry:n lausuntoon.

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Lakiehdotus osoittaa kautta linjan lainvalmistelijoiden puutteellista tietämystä tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon arkitodellisuudesta.

Yhdistys pitää valitettavana, että vaikutusten arviointi puuttuu esityksestä lähes täysin tai se on toteutettu erittäin vajavaisesti. Vaikutukset tulevat olemaan organisaatioissa huomattavasti suuremmat kuin 0,5-1 htv:n lisähankinta ja asiantuntijapalveluiden hankkiminen 10 000-20 000 eurolla. Muutokset edellyttävät monessa paikassa merkittäviä lisäpanostuksia. Huomattavia lisäkustannuksia aiheutuu tietojärjestelmämuutoksista, jotka vaikuttavat kokonaisresursseihin.

Lain voi nähdä vaikuttavan positiivisesti siihen, että organisaatioissa panostetaan jatkossa aikaisempaa paremmin tiedonhallinnan asianmukaiseen toteutukseen kussakin tiedonhallintayksikössä. Tullessaan voimaan nykyisessään muodossaan on odotettavissa, että useisiin organisaatioihin on rekrytoitava lisää henkilöstöä, jotta lain vaatimat muutostyöt organisaatioiden tiedonhallintaan saadaan läpivietyä. Pitkällä tähtäimellä muutoksilla on vaikutuksia ammattikunnan tehtäväkenttään.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Asiakirjojen rekisteröintipakon ulottaminen kuntasektorille vaikuttaa henkilöstöön.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Säästöjä on mahdotonta ennustaa.

Muuta huomioitavaa:

Yhdistys edellyttää vaikutusten arviointia, jossa huomioidaan muutokset tiedon- ja arkistonhallinnan ammattilaisten näkökulmasta. Ammatilliset ovat merkittävä tekijä muutosten läpiviennissä ja tavoitteiden saavuttamisessa. Mikäli siirtymäsäännökset jätetään luonnoksen kaltaiselle tiukkuudelle, johtaa se tilapäiseen osajapulaan, jota ei millään koulutuksellisilla ratkaisuilla kyetä kompensoimaan. On myös huomioitava se tosiasia, että tiedon- ja arkistonhallinnan koulutusta ja sen resursseja on viime vuosina vähennetty. Tämä on huomattava vaikutusten arvioinnissa.

Esitys määrittelee liikaa uudelleen käsitteistöä että yksityiskohtaisia toimintamalleja, joka ei edistä lain ylätasoa tavoitteiden saavuttamista toivotulla tavalla. Näiltä osin lakiehdotusta on pidettävä hyvistä tavoitteistaan huolimatta epäonnistuneena ja puutteellisesti valmisteltuna.

Autio Kari-Pekka
Tiedon- ja arkistonhallinnan ammattiyhdistys ry