

valtiovarainministerio@vm.fi

Lausunto Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset

Valtiovarainministeriön raportti 37/2017.

Viite: VM lausuntopyyntö VM/1709/00.01.00.01/2016

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittänyt työryhmä katsoo, että tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on hajanaista, runsasta ja epätarkkaa. Nykyinen lainsäädännön tila ei vasta nyky maailman tarpeita, esim. viranomaisten tiedonvaihdon osalta.

Työryhmä esityksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan uutta yleislakia julkishallinnon tiedonhallinnasta, joka korvaisi tiedonhallintalain, arkistolain, sähköisen asiointilain sekä osan julkisuuslaista. Tiedon saatavuuteen rajapintoihin kautta sekä tiedonluovutusten sujuvoittamiseen kiinnitetään huomiota. Työryhmä ehdottaa lisäksi tietoturvallisuutta koskevien säännösten uudistamista sekä tiedonhallinnan kuvausvelvollisuuksien keventämistä ja yhdenmukaistamista. Työryhmä pitää välttämättömänä tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevan sääntelyn uudistamista.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämiseen ja yhtyy pääosin työryhmän esittämiin näkemyksiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota laajan kokonaisuuden toimivuuteen eri toimijoiden näkökulmista. Selvennystä tarvitaan asiakirjahallinnon ja arkistoimen sekä säilyttämisen ja arkistointiin liittyviin asioihin. Nyt esitetty malli muuttaa asiakirjahallintoon arkistointiin liittyviä perusoletuksia.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tärkeintä jatkovalmistelussa on huolehtia selkeästä ja toimivasta lainsäädännöstä, jonka taloudelliset vaikutukset selvitetään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kuntien kannalta on tärkeää, että lainsäädäntöön otetaan realistiset mahdollisuudet muuttaa nykyisiä käytäntöjä uuden lainsäädännön vaatimusten mukaisiksi joustavasti ja mahdollistavalla tavalla. Lisäksi on tärkeää, että huolehditaan tiedonhallinnan koko elinkaaren mukaisesta ohjauksesta.

Kuntaliiton tarkemmat kommentit on lajiteltu raportin mukaisiin alakohtiin:

- Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista
- Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen
- Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus
- Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut
- Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus
- Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito
- Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista
- Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi
- Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus
- Kommentit osasta 6.0 Työryhmän kanta säädösmuutoksiin

1. Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Työryhmä on linjannut, että tiedonhallintaa koskeva yleistasoinen sääntely kohdistetaan tiedonhallinnan koko elinkaareen, niin että se tukee mm. laadun parantamista. Työryhmä pitää tärkeänä tiedonhallinnan soveltamisalan yhdenmukaistamista kaikkiin viranomaisiin ja julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin ja käyttää perusteluina mm. tietoturvallista toimintaympäristöä. Kun tiedonhallinnan soveltamisalaa yhdenmukaistetaan, myös eri toimijoiden käytännöt tulevat samankaltaisiksi ja tämä helpottaa yhteentoimivuutta.

Kuntaliitto kannattaa tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön selkeyttämistä ja tätä kautta edesauttaa julkisen hallinnon yhteentoimivuutta, tietojen hyödynnettävyyttä, eri menetelmien kuten kokonaisarkkitehtuurin parempaa hyödyntämistä ja myös sitä, että tietoturvallisuus on osa tiedonhallintaa.

Työryhmän raportissa linjataan, että lakiin ei sisällytetä asiakirjahallinnon käsitettä. **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan asiakirjahallinto ja arkistotoimi muodostavat yhdessä toiminnon, joka suunnittelee ja toteuttaa asiakirjatiedon elinkaaren hallintaa. Ne ovat jokapäiväistä toimintaa ja tukevat organisaation hyvää tiedonhallintatapaa. Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävä on tärkeä, kun määritellään, miten tietoa kerätään, käsitellään, säilytetään, hyödynnetään, arkistoidaan ja hävitetään organisaatioissa (tulevissa tiedonhallintayksiköissä). Jos tällainen oleellinen käsite kuten asiakirjahallinto, jätetään kokonaan määrittelemättä suhteessa tiedonhallintaan, on vaarana, että organisaatioiden tärkeä ja toimiva ohjausmekanismi häviää samalla. Tällöin ei saavuteta tiedonhallinnan sääntelyn lähtökohtana olevaa tiedon elinkaaren hallintaa.

Kuntaliitto kaipaa yksittäisenä selvennyksenä raportissa sivulla 14 olevaan ”avoimien rajapintakuvausten lähtökohtainen pakollisuus kuntien ja valtion viranomaisille”. Mitä lähtökohtaisuus tarkoittaa ja miten tämä rajapintakuvausten pakollisuus näkyy esim. kokonaisarkkitehtuuryössä.

Työryhmän raportin mukaan julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria koskevaan suositukseen sisältyvä ydintiedonhallinta -liite (**mihin liitteeseen raportissa viitataan?**) määrittää tiedonhallinnan toiminnoksi ja prosesseiksi, joiden tehtävänä on hallita, kehittää ja ylläpitää toiminnan edellyttämää ydintietoa ja sen laatua. Suosituksen mukaan ydintiedonhallintaan sisältyy hallintamalli, joka koostuu toiminnan tarvitsemien tietojen määrämuotoisen hallinnan mahdollistavista prosesseista, joita suosituksen mukaan ovat muun muassa: tiedonhallintaprosessit, tiedonhallintalinjausten noudattamisen ja hyödyntämisen prosessit sekä muutostenhallintaprosessit.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan arkkitehtuurityön näkökulmasta oleellinen osa toiminta-arkkitehtuuri työtä on toimintamallin kuvaaminen ja määrittely sekä ydintiedon merkityksen huomioiminen riittävällä tarkkuudella. Asia on noussut esille, kun on hyödynnetty julkishallinnon yhteisiä rekistereitä ja tietovarantoja. Merkitys tulee lisääntymään myös tiedon toissijaisen käytön kautta. Tärkeää on kehittää toimintaympäristöä ja hyödyntää kansallisen tason tukipalveluita (esim. KaPa-palvelut). On myös huomioitava riittävät tietoturvasoatimukset käyttäjäorganisaation toimintaympäristölle (korkeampi taso merkitsee korkeampia kustannuksia). Tarvetta on muodostaa pitkän tähtäimen tiekartta, jotta voidaan turvata mm. jatkuvuudenhallinta ja sähköisten palveluiden edistäminen.

Työryhmä toteaa s. 64 ”Asiakirjahallinnon lainsäädännön kehittämistä koskevassa selvityksessä on puolestaan tiedonhallinnan tehtävät määritelty seuraavasti:

- Käsiteltävien ja säilytettävien tietojen määrittely sekä tiedon arvon, elinkaaren sekä siihen liittyvien tilojen, säilytysajan, säilytysmuodon, suojaustason ja **tiedonsaantioikeuksien (käyttöoikeuksien) määrittely;**”

Kuntaliiton näkemyksen mukaan käyttövaltuushallinnan (KVH) tulee olla oleellinen osa kunkin käyttäjäorganisaation toimintaympäristöä. KVH:n merkitys korostuu maakunta uudistuksen myötä. Hyvin toteutettu KVH on myös osa toimintaympäristön tietoturvallisuutta - tiedon jakaminen, saatavuus ja käytettävyys huomioiden, kuten myös rekisterien tai tietovarantojen tietosisältöjen valvonta ja seuranta. Hyvin toteutettu käyttövaltuushallinta tukee lokien (Log Management) hallintatoteutusta sekä seurantaa, kuten myös toimintaympäristön tilannekuvaa ja riskienhallintaa.

Työryhmän raportin mukaan s. 72 ”työryhmä pitää tärkeänä, että ... soveltamisala yhdenmukaistetaan siten, että säännöksiä sovelletaan ... sekä yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä”.

Kuntaliitto pitää tätä hyvänä linjauksena lainsäädännöllisesti. Samalla tulisi huolehtia ja mahdollistaa, että ”yli organisaatio rajojen” linjauksen toimeenpanoa seurataan. Sopimustaso tarvitsee muuttuvassa sähköisen asioinnin maailmassa tuekseen yhteisiä käytänteitä.

2. Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Työryhmä on linjannut, että arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet yhdistetään yhteen lakiin. Suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistaminen vähentää nykytilaan nähden velvollisuuksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä parantaa eri toimintojen välistä eri tasoilla olevaa yhteentoimivuutta.

Kuntaliitto kannattaa eri arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdistämistä. Tämä voisi olla ikään kuin lainsäädännön arvolupaus. Jos yhteinen arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet toteutuvat on se hyvä ja positiivinen asia. On kuitenkin huomioitava, että toimijoille (tiedonhallintayksiköille) taataan riittävä ohjaus ja tuki. Selvyyttä kaivataan mm. siihen, miten JHS 191, missä annetaan suositusmalli tiedonohjaussuunnitelmaan, on huomioitu työryhmäkäsittelyssä. Kyseistä mallia käytetään laajasti julkishallinnossa. Tiedonohjaussuunnitelma ohjaa sähköisiä järjestelmiä ja arkistonmuodostussuunnitelma ohjaa manuaalisten asiakirjojen arkistonmuodostusta. Miten tämä JHS 191 suhteutuu tähän kokonaisuuteen? Lisäksi kysymys koskien sivulla 76 olevaa viittausta koskien julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuri standardia. Viitataanko standardilla JHS 198? JHS 198 on hyväksytty JUHTA:ssa 5.9.2017 ja se on luonteeltaan tekninen eritelmä.

3. Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

Työryhmän raportissa on tunnistettu nykyiseen tietoturvaluusääntelyyn liittyviä haasteita. Näitä ovat mm. tiedon saatavuuteen ja luottamuksellisuuteen liittyvät asiat.

Kuntaliiton mukaan nykylainsäätelyn soveltamisessa ilmenevät haasteet lisäävät myös kustannuksia mm. tietoverkkoympäristötasolla. **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan mitä luottamuksellisempaa tietoa on, sitä heikompaa on sen saatavuus. Toisaalta taas tiedon eheys on tärkeässä roolissa. Koska tietokokonaisuus saattaa koostua eri tietojärjestelmissä olevista tiedonmuruksista, niin miten varmistetaan, että tieto pysyy eheänä ja säilyttää todistusvoimaisuutensa koko sen elinkaaren ajan. Tiedon eheys, saatavuus ja

luottamuksellisuus toimivat mm. todistusvoimaisuuden elementteinä. Tärkeää on kyetä mittaamaan eheyttä ja saatavuutta. Tulevassa lainsäädännössä olisi arvioitava tietoturvallisuuden osatekijöiden väliset merkitykset ja vaikutukset.

Työryhmä esittää muutoksia salassapidettävien tietojen luokitteluun, riskienhallintaan ja turvallisuusluokitteluun. **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan työryhmän raportista ei täysin käy ilmi se, minkälaisia muutoksia näihin asioihin olisi tulossa. On tärkeää, että tulevassa yleislaissa asiat ilmaistaan selkeästi ja myös mitä vastuita niihin sisältyy. Lisäksi on tärkeää, että yleislakiin otettaisiin säännös lokitietojen elinkaaren hallinnasta mukaan lukien säilytysajat. Lokeja kerätään monenlaisiin käyttötarkoituksiin kuten käyttöloki, muutosloki, luovutusloki, virheloki ja lokien loki. Lokit sisältävät usein myös henkilötietoja, joten lokeja koskee tietosuoja-asetuksen 5 art. mukaiset tiedon säilytykseen ja minimointiin koskevat vaatimukset. Laissa tulisi määrittellä lokien käyttötarkoitukset ja säilytysajat, jotta vältetään ylimääräisten lokien säilyttämiseltä.

Työryhmän raportissa s. 81 ”tasomallin korvaaminen tietoturvallisuuden vähimmäistasolla ja tarpeen mukaan pidemmälle menevien toimenpiteiden toteuttaminen riskiarvion perusteella, saa laajaa kannatusta. Sääntelymallin nähdään kuitenkin edellyttävän riittävää riskinhallintaa ja jäännösriskien hyväksymisprosessia sekä tietoturvallisuutta koskevien vastuiden määrittelyä”.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on selkeämmin määriteltävä tietoturvallisuuden vähimmäistaso vs. perustaso. Tämä yksinomaan siitäkin syystä, että alalla käytettyjen viitekehysten ja toimintamallien (metodologiat - englanninkielisyys) tulkinnan kautta ei syntyisi sekaannusta eikä tarpeettomia vääriä tulkintoja (erinäisten kaupallisten toimittajien kannalta katsottuna ('Baseline=minimum requirements')). Kolmansien osapuolien toteuttaessa sähköisen asiointin palveluja julkishallinnolle, tulee tietoturvakäytäntöjen olla riittävällä tarkkuudella yhteneviä vastuita mietittäessä ja niistä sovittaessa. Tässä tulee huomioida myös palveluja mahdollistava ja tukeva toimintaympäristö kokonaisuudessaan. Kokonaiskuva toimintaympäristöstä tulee olla ajantasainen tilannekuva. Sinänsä kehityssuunta korvata perustaso vähimmäistason vaatimuksilla on hyvä, mutta huomiota tulee kiinnittää vaatimusten selkeyteen. Vaatimuksia tulisi voida ymmärtää eri vastuuroolien kautta (esim. RACI-kartta).

Lisäksi riittävä riskienhallinta edellyttää koko julkishallinnon tietoturvakulttuurin luomista. On huomionarvoista, että lainsäädäntö pyrkii tätä kehitystä tukemaan ja edesauttamaan. Tiedon eheyden, saatavuuden ja käytettävyyden kannalta tietoturvaluusääätely tiedonhallintalain kautta nostaa esille tiedon elinkaariajattelun sekä tietoisuuden siitä, että staattisuus on tietoturvallisuuden pahin vihollinen - myrkkyyä tietoturvaluudelle. Näin tarkasteltuna tiedon elinkaariajattelu huomioi myös tiedon toissijaisen käytön.

4. Kommentit osasta 5.4 Tietoaaineistojen muodostaminen ja vastuut

Työryhmän raportin mukaan asiakirja- termi ja sen sisältö vaihtelevat eri laissa. Lisäksi tietovarantoa ei ole määritelty lainsäädännössä eikä tietojärjestelmälle ole yhdenmukaista määritelmää. Tiedon hallintaan liittyvää käsitteistöä on paljon ja on tärkeää mm. yhteentoimivuuden kannalta, että käsitteillä on semanttinen yhteentoimivuus.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tiedonhallintaan liittyvät keskeiset käsitteet olisi määriteltävä. Lisäksi lainsäädännöllä tulisi määritellä tietoaaineiston käsite kuvaamaan laajempien aineistojen tiedonhallintaa. Lisäksi kuten työryhmäkin toteaa, rekisteröintiä ja kirjaamista koskeva lainsäädäntö vaihtelee eri viranomaisilla. On huomattava, että kunnissa tietoaaineistoja syntyy myös palvelutehtävien hoitamisessa eikä ainoastaan päätöksentekojärjestelmissä. Kokonaisprosessiajatteluun siirtyminen tiedonkäsittelyssä siten, että tieto haetaan aina alkuperäistä tietovarannosta ja että säilyttämisvastuu olisi aina sillä viranomaisella, joka tiedon synnyttänyt on kannatettavaa. Tällä parannetaan julkisen hallinnon asiakaskokemusta; tietoa kysytään vain kerran sekä vähennetään saman tiedon päällekkäistä arkistointia. Lisäksi voidaan varmistaa tiedon virheettömyys, kun tieto haetaan alkuperäisestä lähteestä.

Työryhmän ehdotus tietojen luovutuksen selkeyttämisestä eri viranomaisten välillä on **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan kannatettavaa. Erityislainsäädäntöä tulisi vähentää ja edesauttaa tietojen siirtymistä rajapintojen välillä sekä yhteentoimivuutta.

5. Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Työryhmä ehdottaa, että yhteentoimivuuden ja tietojen luovutuksen helpottamiseksi viranomaisten välillä luovutaan mm. teknisen käyttöyhteyden käsitteestä ja tieto eri viranomaisten välillä tapahtuisi rajapintojen avulla. Rajapintakuvaukset säädettäisiin lähtöisesti avoimeksi ja ne tulisi toteuttaa vakio- ja monikäyttöisinä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on huomioitava, että rajapintakuvaukset eivät yksistään riitä, vaan tulisi varmistaa, että tieto liikkuu rajapinnoissa molempiin suuntiin. Lisäksi on huolehdittava rajapintojen päivittämiseen ja kehittämiseen liittyvistä haasteista. On tärkeää huolehtia lisäksi rajapintojen välisestä lokituksesta ja määriteltävä lokien säilytysaika. Säilytysaikojen määrittelyllä vältetään turhien lokien säilyttämistä. Lisäksi tulisi huolehtia riittävästä ohjauksesta ja ohjeistuksesta rajapinnoista sille taholle, joka hallinnoi niitä. Olisiko syytä myös määritellä ns. kriittiset rajapinnat ja sisällyttää sääntelyyn siirtymäajat rajapintakuvauksille. Olisi myös huolehdittava, että julkishallinnon organisaatioilla kuten kunnilla on tarvittava osaaminen ja resurssit huolehtia rajapintakuvauksiin liittyvistä velvoitteista. Rajapinnat tulisi määritellä yhteentoimiviksi julkishallinnon yhteiseen palveluväylään. Rajapinnoissa ja niiden välisessä tiedonsiirrossa on huolehdittava tiedon eheydestä, saatavuudesta, luottamuksellisuudesta sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyen

tietosuojasta. On sovittava eri rekisterinpitäjien vastuista ja velvoitteista mm. riskienarvioinnin osalta.

Työryhmän raportissa s. 99 todetaan ”Julkisen hallinnon kattava kokonaisarkkitehtuuri jakautuu ministeriö-, virasto- ja kuntatasoisiin kokonaisarkkitehtuurikuvauksiin. Lisäksi sivulla 100 työryhmä toteaa: vaikuttaisi siltä, että tietohallintolaissa kokonaisarkkitehtuurin sisältökuvauksilla tarkoitetaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määrityksiä ja kuvauksia. Säännös kuitenkin jättää tulkinnanvaraa sille, mitä sääntelykohteena olevalla julkisen hallinnon yhteisellä kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan”.

Kuntaliiton mukaan lainsäädännössä olisi sisällöllisesti hyvä huomioida JHKA v.2.0 (Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri) dokumentaatio. Kyseessä oleva dokumentaatio kuvaa viitekehyksen valtionhallinnon, tulevien maakuntien ja kuntien arkkitehtuuri rakenteelle.

Työryhmän raportissa s. 101-102 todetaan, ”että työryhmän näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamista koskeva sääntely on laadittava uudelle pohjalle.

1)Työryhmä ehdottaa, että kuntien ja valtion viranomaisten tietojärjestelmien rajapintakuvaukset säädetään lähtökohtaisesti avoimiksi.

2) Tietojärjestelmien rajapintakuvauksien laatimisen koordinoitua tulee vahvistaa, ja on varmistettava, että rajapintakuvaukset toteutetaan vakiomuotoisina ja monikäyttöisinä. ... Tarvittaessa rajapintakuvauksista pitäisi voida edelleen säätää asetuksella erityisesti toimialoilla, joissa on lukuisia toimijoita eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta voida muuten tehokkaasti varmistaa”.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan, kun tiedonhallinnan lainsäädäntötyö etenee, on tärkeää, että katselmointiin osallistuu myös julkishallinnon kokonaisarkkitehtuuriasiantuntijoita. Tällä voidaan välttää ristiriitaisuuksia ja ennakoitua mahdollisia riskejä. Erityisesti olisi huomioitava rajapintakuvausten avoimuus, vakiomuotoisuus, monikäyttöisyys sekä tähän liittyvä ohjaus ja tiedonhallintaprosessien tehostaminen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tiedonhallinnan lainsäädäntötyön tulisi tukea JHKA v.2.0 kehitystä oleellisilta osin. Näitä ovat mm. JHKA päivitystarpeet, yhteisen tiedonhallintatason määrittely, yhteisten asioiden koordinoitua, neuvominen ja parantaminen. Yhteisissä palveluissa tarvitaan yhteisiä kuvauksia ja palvelukartta. Koko julkishallintoa koskeva sääntely kokonaisarkkitehtuurityön osalta (JHS-198) tulisi olla kohtuullista huomioiden kuntakentän erilaisuuden.

Työryhmä toteaa s. 103 ”.. viranomaisten velvollisuus arvioida tietojärjestelmässä olevien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia eri käyttötarkoituksiin sekä velvollisuus mahdollistaa uusissa tietojärjestelmissä tietojen luovuttaminen rajapinnan kautta

... tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla tulee säätää pakolliseksi”.

Koskien tietojen pakollista luovuttamista rajapintojen kautta kohdasta **Kuntaliitto nostaa** esiin kysymyksen siitä, mikä merkitys tällä on käytännön työn kannalta. On huomioitava olemassa olevat toimintaympäristöt ja toteutukset sekä uudet sähköiset palvelut tai ratkaisut. Lisäksi on huomioitava eri toimijoiden resurssit, asiaan liittyvät kustannukset ja osaaminen. Tähän liittyen työryhmä toteaa aikaisemmin s. 14, että avoimet rajapintakuvaukset ovat lähtökohtaisesti pakollisia kuntien ja valtion viranomaisille. **Kuntaliitto kysyy**, onko laissa tarkoitus määritellä asia yksityiskohtaisesti vai onko tämä osa kokonaisarkkitehtuurityön suunnittelua ja kuvaamista.

6. Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Työryhmä on todennut, että tietoaineistojen julkisuus ja salassapitoon liittyvä lainsäädäntö on monelta osin päällekkäistä. Tämä lisää säännösten monitulkinnaisuutta. **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan on tärkeää, että julkisuuteen ja salassapitosääntelyyn liittyvää lainsäädäntöä selkeytetään ja julkisuuslakiin tehdään säädöshuoltoon liittyvää päivitystä.

7. Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Avoimen datan osalta lainsäädäntö kaipaa täsmennystä koskien julkisten henkilötietojen ja henkilöluetteloiden käsittelyä. Raportissa mainittiin, että ongelmia on ollut mm. vaalidatan osalta. **Kuntaliitto** on ollut mukana selvittämässä kahta tapausta, joissa julkisten tietojen käsittely ja henkilötiedot kohtasivat. Toinen tapaus koski toiminimien tietoja kuntien ostolaskudatassa ja toinen vaalien ehdokasluetteloita oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämässä vaalitietopalvelussa.

Molemmat tiedot ovat julkisia (kuntien tekemät ostot toiminimiltä ja vaalien ehdokasluettelot), mutta ongelmia syntyy, kun luetteloista muodostetaan avointa dataa, jonka käyttöehtoja ei yleensä rajoiteta lainkaan tai hyvin minimaalisesti. Tällöin muodostuu mahdollisuus luoda henkilöille pysyvät tunnukset, esimerkiksi Wikidata-palveluun ja yhdistellä henkilötietoon muuta tietoa. Tällöin herää kysymys, voiko sinällään julkista henkilötietoa lisensoida näin avoimesti vapaaseen käyttöön vai tulisiko tällaiseen datan luovuttamiseen olla kyseisen henkilön lupa, jota ei myöskään ole jälkikäteen mahdollista saada? Tai tulisiko tällaisen julkisen henkilötiedon osalta muodostaa oma avoimen datan lisenssi? Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut tähän liittyen ohjausta 5.2.2016 ostolaskudatan toiminimitietoja koskien (diaarinumero 2998/41/2015). **Kuntaliitto esittää**, että tulevassa tietohallintolainsäädännössä otetaan selkeästi kantaa siihen, voidaanko tällaista täysin julkista henkilötietoa käsitellä avoimena datana tai muutoin avoimesti lisensoituna.

8. Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmän raportin mukaan säilytysaikoja koskevia säännöksiä on sekä laeissa, asetuksissa ja viranomaisten määräyksissä, jotka koskeva sekä määräjän että pysyvästi säilytettävää aineistoa.

Kuntaliitto toteaa, että kuntasektorin osalta Kuntaliitto on julkaissut säilytysaikaoppaita, joissa on koottuna kuntasektoria koskevat arkistolaitoksen määräykset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista ja Kuntaliiton asiantuntijoiden antamat suositukset määräajan säilytettävistä asiakirjoista.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan työryhmän raportti perustuu pitkälti EU-tietosuoja-asetukseen ja henkilötietojen käsittelyyn. Kunnissa syntyy kuitenkin myös tietoa, missä ei käsitellä henkilötietoja, näitä ovat mm. katu- ja puistosuunnitelmat. Ne ovat lisäksi pysyvästi säilytettävää. Lisäksi kuntien arkistoissa on myös kuolleiden henkilöiden tietoja. Niihin ei sovelleta tietosuojasetusta. Raportti sisältää ajatuksen siitä, että kaikkiin tietoihin kohdistetaan vastaavat toimenpiteet, joita edellytetään henkilötiedoilta. Asetetaanko tällä liian kovat vaatimukset kaikkeen tiedon käsittelyyn?

Raportti ei luo loogista kokonaiskuvaa siitä, miten asiakirjahallinto ja arkistot jatkossa toimivat ja mikä on tavoitteena. Lisäksi käsitelmäärittely ja niiden väliset suhteet puuttuvat. Arkisto käsitteenä on määritelty jo 1939 laissa ja vuoden 1981 arkistolain perusta oli se, että laki koskee arkistoja. Kunnalla tuli olla keskusarkisto ja johtamaan ja valvomaan piti määrätä viranomainen. Toimintaa on näin ollen rakennettu tiettyjen perusolettamusten mukaan, joista yksi on se, että kunnalla on arkisto tai arkistoja. Asiakirja kuuluu arkistoon, kun se on saapunut arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntynyt arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Kunnissa on paljon myös manuaalisia arkistoja. Työryhmän näkemyksen mukaan kuntien arkistoista tulisi osa Kansallisarkiston arkistoja. Tämä ei ole linjassa kuntien itsehallinnon kanssa ja vie pois paikallisen toiminnan mahdollisuuden tältä osin. Kansallisarkistolla ei voi olla toimivaltaa kuntien olemassa oleviin arkistoihin. Paikallisarkistot ovat osa paikalliskulttuurin infraa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan työryhmän kehittämislinjauksissa pyritään tuomaan Suomeen sellaista mallia, mihin toimintamme ei ole perustunut. Mallissa huomioita kiinnitettäisiin enemmän loppupään säilytysaikojen määrittelyyn sekä säilytettävien ja arkistoitavien aineistojen määrittelyyn. Tähän asti kunnilta on edellytetty, että kunnat ohjaavat ja valvovat organisaationsa asiakirjahallintaa ja tätä kautta koko tiedonhallinnan kokonaisuutta. Ohjauksen myötä organisaatiolla on ollut käytössään yhtenäinen kuva tietovarannoistaan (sisältö) ja käytäntöjä on voitu yhdenmukaistaa ja siten tehostaa. Tämä on ollut tähän asti lainsäätäjän linja. Työryhmän raportin mukaan jatkossa ei enää olisi tällaista ohjaustoimintaa, vaan kaikki operaatiot kohdistuisivat lähinnä säilytys- ja arkistointiaikojen määrittelyyn. Kaiken kaikkiaan elinkaaren, ohjauksen ja valvontaan liittyvä näyttää katoavan tai ainakin jäävän hyvän tahdon varaan.

Työryhmän raportin mukaan asiakirjahallinta häviää kokonaan. Eli organisaatiossa ei olisi enää toimintoja, joka tukisi organisaation toimintaa niin, että sillä olisi käytössään tarvittava tieto. Tämä on keskeinen tehtävä erityisesti prosessien kehittämisen ja digitalisoinnin myötä. Vaikka käsitettä asiakirjahallinto ei mainittaisi, niin on tärkeää, että tehtävät ilmaistaan. Jollei tehtäviä mainita, ei kokonaisvaltainen elinkaaren hallinta enää toteudu. Vaarana voi olla tiedon häviäminen.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kun tiedonhallintaa kehitetään lainsäädännöksi, kuullaan vielä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen asiantuntijoita, ettei tuhota sellaista, mitä on vaikea korjata jälkeenpäin. Olisi myös mahdollista rajata tulevasta tiedonhallintaan koskevasta sääntelystä pois manuaaliset arkistot ja säätää riittävästä siirtymäajasta?

Kommentit työryhmän yhteenvetolinjauksista sivuilla 142-144:

1. Tietoaineistojen säilytysaikojen määräytymisen perusteista säädetään laissa ja näiden kriteereiden perusteella kukin tiedonhallintayksikkö määrittelee säilytysajat.

Kuntaliiton kommentti: Onko toimiva ja realistinen ratkaisu? Pystytäänkö kaikki säilytysajat määrittelemään laissa ja onko lainsäädäntö tarpeeksi ketterä reagoimaan muutoksiin ja uusiin tietoaineistoihin? Tällä hetkellä säilytysaikoja on määritelty erityislainsäädännöllä, arkistolaitoksen toimesta ja arkistonmuodostajan määrittelyihin perustuen. Voiko yksi yleislaki sisältää kaikkien erityisalueiden säilytysaikojen kriteerien perusteet ja onko tiedonhallintayksiköillä tarpeeksi osaamista määritellä tuon yleislain perusteella säilytysajat. Isommissa tiedonhallintayksiköissä tällaista osaamista ehkä on, mutta ei pienemmissä. Vaarana on tiedon häviäminen, sen eheys ja saatavuus.

2. Tietojen pysyvä säilyttäminen vs. tietojen arkistointi

Kuntaliiton kommentti: Tässä tehdään käsitteellinen ja konkreettinen säilytyksen ja arkistoinnin erottaminen ja muutetaan arkistoon liittyviä perusolettamuksia. Kun asiakirja syntyy, se kuuluu arkistonmuodostajan arkistoon. Kunnissa on paljon jo olemassa olevia arkistoja ja niillä on tärkeä tehtävä mm. paikallisen kulttuuriperimän vaalimisessa. Jos arkistolakia uudistetaan perinpohjaisesti, on huolehdittava siitä, että uudessa tiedonhallintalaissa määritellään vastuut ja tehtävät tiedon koko elinkaaren ajalta. Muutoin vaarannetaan kansalaisten oikeusturva ja tietojen saatavuus.

3. Tietoaineistojen arkistoinnin kriteerit määritellään laissa ja niissä huomioidaan osaltaan mm. henkilötietojen suoja.

Kuntaliiton kommentti: Onko tämä yleensä mahdollista, että laissa määritellään kriteerit niin selkeästi, että jokainen tiedonhallintayksikkö ymmärtää ne samalla tavalla. Lisäksi on paljon paperisia arkistoja ja sen lisäksi kunnissa on jo olemassa olevia sähköisiä arkistoja. Mitä tapahtuu jo olemassa oleville arkistoille?

4. Kullakin viranomaisella pitää olla nimettynä arkistovastaava.

Kuntaliiton kommentti: Työryhmän raportin mukaan ohjaustoiminta kohdistuu pääasiassa tiedonhallinnan loppupäähän, eikä niin että koko tiedonhallinnan ohjaus suunnittelusta alkaen olisi organisaation hallussa. Tiedonhallinnassa tulisi keskittyä koko tiedonhallinnan ohjaukseen sen elinkaaren eri vaiheissa. Ajatuksessa, että tiedonhallintayksiköissä on arkistovastaava, joka pääasiassa määrittelee säilytysaikoja, mennään ajassa taaksepäin ja määritellään arkistovastaava määrittelemään loppuvaiheen toimenpiteitä. Vallalla oleva suuntaus on ollut se, että tiedonhallintaa suunnitellaan ja määritellään kokonaisvaltaisesti. Onko kunnassa oleva arkistovastaava Kansallisarkiston etätyöntekijä, jollei arkistointi enää kuuluisi kunnalle? Lisäksi arkistovastaava nimike on monissa paikoin muutettu jo tiedonhallintasuunnittelijaksi, -koordinaattoriksi, -sihteeriksi vastaamaan paremmin nykyisen laaja-alaisen tiedonhallinnan tehtäviä. Vastuu säilytysaikojen määrittelystä lain kriteereiden perusteella tulisi tiedonhallintayksiköille ja arkistovastaavalle. Säilytysaikojen määrittely on asiantuntijatehtävä, tahon tulee olla kansallinen viranomaistaho. Vaarana on, että tiedonhallintayksikössä tulkitaan lain kriteereitä eri perustein.

5. Viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnista vastaa Kansallisarkisto.

Kuntaliiton kommentti: Kansallisarkistolla ei ole toimivaltaa määrätä kuntien arkistoista. Tämä rikkoo kuntien perustuslain itsehallinto-oikeutta. Miten onnistuu tietoluovutukset? Voiko Kansallisarkisto hoitaa koko Suomen julkishallinnon osalta tietopyyntö-tietolupaprosessin, onko sillä tarvittavat resurssit ja onko Kansallisarkistolla osaamista määrittellä, mitkä tiedot voidaan luovuttaa eri paikoissa olevista arkistoista?

6. Tietoaineistojen metatiedoista

Kuntaliiton kommentti: Julkishallinnon toimijoilla tulee olla yhteiset metatietomallit.

7. Kansallisarkiston arkistointijärjestelmään voidaan siirtää myös tietoaineistoja, joita ei arkistoida.

Kuntaliiton kommentti: Valtiovarainministeriön johdolla on usean vuoden ajan kehitetty Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuutta (SAPA). Kuntaliitto kannattaa, että julkishallinnolle kehitetään yhteistä arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuutta. Tällä voidaan turvata tiedon pysyvä ja pitkäaikainen säilyminen, yhteinen ratkaisu on myös kustannustehokasta.

8. Tietojärjestelmien tiedonhallintavaatimusten vaatimuksenmukaisuusarvioinnista säädetään laissa

Kuntaliiton kommentti: Kannatetaan, mikäli kyseessä on tietojen luokitteluun ja siihen liittyvä riskienhallinta.

9. Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Työryhmän raportin mukaan sivulla 146 kerrotaan, että ”tietohallintolain mukaisia keskeisiä sääntelykeinoja ovat yleisten ohjaustoimivaltuuksien määrittely, kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen, yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset sekä hankintojen ohjaus.” Sivulla 148 jatkuu, että ”tietohallintolain toteuttamisessa on erityisesti panostettu kokonaisarkkitehtuurin kehittämiseen ja menetelmää koskevan kyvykkyyden parantamiseen julkisessa hallinnossa”. Sivulla 149 ”hallinnonalojen kokonaisarkkitehtuurityön tasoa on seurattu vuodesta 2013 saakka. Tieto kerätään kohdealueittain, jatkossa ekosysteemeittäin, ja raportoidaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle”. Sivulla 150 ”työryhmän näkemyksen mukaan tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevat säännökset voidaan yhdistää muihin tiedonhallintaa koskeviin suunnitteluun ja kuvaamista koskeviin velvoitteisiin (ks. luku 5.2)”. Sivulla 151 ”kokonaisarkkitehtuurityötä on jatkettava ja sitä on kehitettävä edelleen julkisessa hallinnossa. Tätä koskevista velvoitteista on oltava myös riittävät säännökset lainsäädännössä. Tietohallintolain yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä koskevat säännökset on uudistettava ja niitä on täydennettävä muun muassa rajapintoja koskevilla säännöksillä”.

Kuntaliitto kannattaa edellä olevia työryhmän painotuksia. Kokonaisarkkitehtuurin kehittämisessä on huomioitava JHKA v.2.0 työ sekä JHS-suositukset. Kuntaliitto nostaa esiin kysymyksiä erityisesti kuntatoimijat huomioiden siitä, mikä on kohtuullista ja mitä välittömiä tai välillisiä kustannuksia syntyy suunnitelluista muutoksista. Onko organisaatioilla tarpeeksi resursseja ja osaamista toteuttaa lainsäädännön velvoitteet. Mitkä ovat niitä asioita, mitkä edesauttavat organisaatioiden yhteentoimivuutta ja yhteisten palveluiden hyödyntämistä ja automaatiotason kehittymistä sovellus- tai tietojärjestelmätasolla. Lisäksi on luotava prosessit siitä, miten asioita, niiden kehittymistä ja vaikutuksia seurataan. Epäselväksi jäi raportin s. 149 mainittu ekosysteemi. Mihin sillä viitataan?

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallinnan ohjaus tulisi tiedonhallinnan neuvottelukunnalle, nykyiselle JUHTA:lle. **Kuntaliiton näkemyksen** mukaan koko tiedonhallinnan elinkaaren ohjaus olisi annettava sellaisille viranomaistaholle, jolla on tarvittava osaaminen tiedonhallinnasta. Pystyykö neuvottelukunta tuottamaan tarvittavaa ohjausta koko julkissektorille? Onko siellä taho, joka osaa vastata operatiivisiin kysymyksiin? Onko vaarana se, että julkishallinto jää ilman tiedonhallinnan ohjausta. Tiedonhallinta on peruselementti julkishallinnon toiminnassa. Tiedonhallinnalla taataan tietojen saatavuus, eheys, luottamuksellisuus.

10. Kommentit osasta 6. Työryhmän kanta säädösmuutoksiin

Kuntaliitto kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan yleislakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka perustuu tiedon elinkaaren hallinnan kokonaisuuteen. Lainsäädäntö on jäänyt jälkeen muuttuvasta toimintaympäristöstä. On huomioitava palvelukeskeisyys ja se, että tieto ei muodostu enää välttämättä yhdeksi asiakirjaksi. Tietoaineisto muodostuu tiedon eri muruksista ja usein vielä eri useista eri tietojärjestelmistä. On tärkeä kehittää yhteisiä tietovarantoja, jotta tiedon pystyisi hakemaan sen alkuperäisestä lähteestä. Kuinka tätä tietoa hallitaan ja pystytään hyödyntämään, on menestystekijä julkishallinnon kehittämisessä. Muutoksessa on huomioitava, että viranomaiset (tiedonhallintayksiköt) ja heidän asiakkaansa tarvitsevat tukea julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa. Kuten työryhmä toteaa, mitä tulkinnanvaraisempaa sääntely on, sitä enemmän ohjaukseen ja neuvontaan tarvitaan viranomaistukea.

Sivulla 153 mukaan ”työryhmä pitää tärkeänä, että julkisuuslain 3 ja 4 luvun säännöksiin sekä 21 §:än kohdistuneet havainnot ja kehittämistarpeet otetaan julkisuuslain kehittämistarpeina huomioon julkisuuslain uudistamistarpeita arvioitaessa.”

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että julkislakiin tehdään tarvittavat muutokset säädöshuollon yhteydessä. Raportista ei täysin käy ilmi mitä nämä muutokset ovat. Kuntaliitto esittää, että julkisuuslakiin tulevat muutokset tulisivat samanaikaisesti voimaan tiedonhallintalain kanssa.

Lopuksi **Kuntaliitto pitää tärkeänä** sitä, että tiedonhallintalaki jalkautetaan laajasti julkishallintoon ja mikäli sen vaikutukset ulottuvat myös yksityissektorille, niin tämä olisi otettava huomioon.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Tuula Seppo, Kuntaliitto, tuula.seppo@kuntaliitto.fi

050-4288255

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio

varatoimitusjohtaja



Tuula Seppo

erityisasiantuntija

JAKELU: Tomi Voutilainen, VM
Kuntaliiton kirjaamo

