

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

Tiedonhallintalain tavoite edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaaineistojen vastuullista hyödyntämistä on kannatettava ja ajankohtainen. Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn uudistaminen ja kokoaminen yleislainsäädäntöön on selkeä ratkaisu, joka tukee tiedon elinkaaren kokonaisvaltaista hallintaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilan kuvauksessa on tunnistettu lainsäädännön osittaiseen vanhentuneisuuteen ja hajanaisuuteen liittyvät ongelmat, joita uudella yleislainsäädännöllä pyritään korjaamaan. Voimaan jää muuta tiedonhallintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, kuten hallintolaki, julkisuuslaki ja tilastolaki, ja toisaalta tiedonhallintalain valmistelun rinnalla etenee muita tiedonhallintaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita, mm. tietosuojalaki, laki digi- ja viestintävirastosta, laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä sote- ja maakuntalainsäädäntöä. Tulisi varmistaa, että syntyvä lainsäädännöllinen kokonaisuus luo tosiasialliset edellytykset myös toimeenpanon tasolla välttää nykytilanteessa tunnistettuja ongelmia. Eri lakien keskinäisten suhteiden ja vaikutusten kuvaamista tulisi perusteluissa tarkentaa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Keskeiset tavoitteet ovat tärkeitä ja kannatettavia. Yhtenevät käytännöt ja toimintatavat julkisen hallinnon tavassa toteuttaa tiedonhallintaa luovat läpinäkyvyyttä viranomaisen toimintaan ja helpottavat tuotetun tiedon käytettävyyttä ja toiminnan hallittavuutta. Nykytilassa esimerkiksi tietoaaineistojen siirtäminen on monin paikoin tarpeettoman byrokraattista. Yhtenäinen sääntely voi parhaimmillaan helpottaa merkittävästi tiedon vaihtoa viranomaisten välillä. Toisaalta lakiuudistuksen yhteydessä olisi arvioitava tarkemmin uuden yleislain suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja sitä, miten suunniteltu ohjausmalli soveltuu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaan, tietovarantoihin ja rekisteritietojen käsittelyyn siltä osin kuin nämä kuuluvat lain soveltamisalaan.

Ehdotuksessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota tutkimusaineistojen hallintaan liittyviin kysymyksiin muun muassa ottamalla huomioon kaikin osin komission suositus tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (2018/790/EU) sekä tieteellisten tutkimusaineistojen metatietopalvelujen yhteentoimivuus eurooppalaisten tutkimusdatan ja tutkimustulosten säilyttämistä ja jakamista koskevien ratkaisujen kanssa.

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

Lain tarkoituksessa arkistointia ei esitetä itsenäisenä vaan julkisuusperiaatteen toteuttamisen kohteena. Lisäksi arkistoinnin tarkoitus määritellään kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi. Koska tiedonhallintalaki tulisi olemaan keskeisin arkistointia sääntelevä laki, joka kattaisi myös muun muassa korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimusaineistojen arkistoinnin, arkistointitarkoituksesta tulisi säätää suoremmin. Ehdotus 1 § 2 mom: ”Tällä lailla edistetään julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä viranomaistoiminnassa syntyvien kansallisesti merkittävien tietoaineistojen arkistointia.”

Tietojärjestelmän määritelmään (”tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuva kokonaisjärjestely”) sisältyvä ”ja muusta tietojenkäsittelystä” -osuus on epäselvä: kuuluuko tietoja käsittelevien henkilöiden tiedonhallintaan liittyvä toiminta määritelmään vai ei. Lisäksi laitteilla, ohjelmistoilla ja tiedonhallintaan liittyvillä palveluilla on usein monia eri valmistajia ja tuottajia yhdessä ympäristössä, joten viranomaisella tai tiedonhallintayksiköllä tulisi olla lakiin perustuva kokonaisvastuu näin muodostuvasta tietojärjestelmäkokonaisuudesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon säädöksissä ja niiden pohjalta toteutetuissa kansallisissa tietovarannoissa (Kanta-palvelut) arkisto-termiä on käytetty laajemmassa merkityksessä kuin tiedonhallintalakiluonnoksessa. Kanta-palveluihin kuuluvat potilastiedon arkisto, sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto, kuva-aineistojen arkisto sekä reseptiarkisto ovat tiedonhallintalain terminologian näkökulmasta tietovarantoja, jotka liittyvät tietojen jakamiseen ja hyödyntämiseen eri organisaatioiden päivittäisessä toiminnassa. Arkisto ja tietovaranto-käsitteet on perusteltua erottaa toisistaan, mutta lakienväliset terminologiset erot olisi hyvä tuoda esiin perusteluissa.

THL kannattaa perusteluissa esitettyä näkemystä, että ”tiedonhallintaan voi sisältyä eri toimialoilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisiä sääntelytarpeita” ja että ”erityislakia sovellettaisiin näissä tilanteissa siltä osin kuin säännöksissä on poikkeuksia suhteessa ehdotettavaan tiedonhallintalakiin.” Myös se on kannatettavaa, että tietoturvallisuuden osalta kuitenkin noudatettaisiin ensisijaisesti tiedonhallintalakia, jolloin muualla lainsäädännössä säädettyjä tietoturvallisuussäännöksiä sovellettaisiin täydentävästi.

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

Julkisten tietovarantojen yhteentoimivuuden keskitetty ohjaus on tarpeellista. Toisaalta tietovarantojen hyödynnettävyyteen vaikuttavat myös tietojen käytöstä viranomaisten välillä perittävät maksut, joihin ehdotettu laki ei suoraan tuo muutosta.

Tiedonhallintalautakunnan perustaminen uudeksi viranomaiseksi saattaa olla perusteltua, mutta lautakunnan kokoonpano, toiminta ja tehtäväkentän laajuus herättävät kysymyksiä.

Tiedonhallintalautakunta käsitelisi valvonta- ja arkistointiasiat eri kokoonpanoissa ja vain suositukset täysistunnossa. Eri kokoonpanoja perustellaan resurssien kohdentamisella, mutta kuitenkin kummassakin kokoonpanossa olisi 9 tai 10 henkeä yhteensä 13:sta. (Yksityiskohtaisissa perusteluissa lautakunnan eri kokoonpanovaihtoehdoista puuttuu 7 § mainittu tilastotoimen asiantuntija.)

Sivutoimisten jäsenten muodostama lautakunta ei voi käytännössä käsitellä asioita kovin yksityiskohtaisella tasolla, joten virkamiesvalmistelun ja jaostyöskentelyn merkitys muodostunee keskeiseksi. Virkamiesvalmistelussa tulisi pyrkiä tasapainoon valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Tutkimuksen ja tieteen näkökulman pitäisi olla vahvasti ja laaja-alaisesti tukemassa lautakunnan työtä, jotta muun muassa säilytyspäätöksiä tehtäessä kyettäisiin ottamaan monipuolisesti huomioon eri tutkimusalojen tarpeet.

Ehdotuksen mukaan voitaisiin perustaa väliaikaisia jaostoja. Lautakunnan toiminnan kannalta voisi olla hyvä, että keskeisillä alueilla toimisi pysyviä jaostoja, esimerkiksi tutkimuksen ja tieteen jaosto.

Luonnoksen mukaan lautakunnan puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta edellytettäisiin oikeustieteen tutkintoa. Tulisi harkita riittäisikö, jos kahdelta lautakunnan jäseneltä edellytettäisiin tätä tai jos lautakunnassa olisi tiedonhallinnan juridiikan asiantuntijajäsen.

Lautakunnan valvontatehtävän toteutustapa jää esityksen perusteella löyhäksi, kun ensisijaiseksi tarkoitukseksi kerrotaan menettelyjen toimivuuden seuraaminen ja vasta toissijaisena tavoitteena on laissa säädettyjen menettelyjen noudattamisen valvonta.

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

Tiedonhallintamalliin sisällytettävä tietojen kuvaaminen on organisaation toiminnan kannalta tarpeellista. On perusteltua, että tämän lain myötä luovutaan tietohallintolaissa esitetyistä kokonaisarkkitehtuurin kuvausvelvoitteista.

Tiedonhallintamallin, tiedonhallintakartan ja tiedonhallinnan muutossuunnitelman sekä tietosuojasetuksen vaatiman rekisterinpitäjän selosteen käsittelytoimenpiteistä voisi kytkeä tiiviimmin toisiinsa määrittelemällä, että tiedonhallintamalli ja seloste käsittelytoimista muodostaisivat peruskuvauksen, josta julkaistaisiin julkinen osuus ja joka toimisi pohjana muutossuunnitelmille. Lisäksi olisi hyvä tarkentaa tiedonhallintamallin suhdetta tiedonohjaussuunnitelmaan.

”Tietojärjestelmästä vastaava viranomainen” on käsitteenä epämääräinen ja yhteensopimaton esimerkiksi sen määritelmän kanssa, jota käytetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Luonnoksessa keskitytään käyttäjäorganisaatioon kohdistuviin vastuisiin ja velvoitteisiin eikä oteta huomioon sitä, että samat järjestelmät tai tuotteet voivat olla käytössä useissa tiedonhallintayksiköissä tai eri viranomaisilla. Tämä voi johtaa siihen, että tietojärjestelmien valmistajat tai tietojärjestelmäpalvelujen tuottajat ”myyvät” samat kuvaukset, toimenpiteet ja ratkaisut toistuvasti eri tiedonhallintayksiköille ja viranomaisille, mikä ei ole kokonaistaloudellisesti järkevää. Perustelu- tai lakitekstin tulisi ohjata tiedonhallintayksikköjä yhteistyöhön niissä tilanteissa, joissa tiedonhallintayksiköt käyttävät samoja tietojärjestelmiä tai tuotteita.

Luonnoksen mukaan muutossuunnitelma on laadittava, kun tiedonhallintayksikkö uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Myöhemmin samassa pykälässä todetaan, että toimialasta vastaava ministeriön on laadittava vastaava suunnitelma, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin tai tietojärjestelmiin. Myös tässä kohdassa tulisi suunnitelman laatiminen kohdistaa pelkästään tilanteisiin, joissa säädösmuutokset aiheuttavat laajavaikuttavia ja merkittäviä muutoksia.

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)

Asiarekisterin kuvauksen suhdetta tiedonhallintamalliin tulisi tarkentaa.

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

Perustelutekstissä todetaan, että ”tietoluovutuksia valvottaisiin erilaisin teknisin menetelmin siten, että tietoluovutuksen vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmässä varmistuttaisiin tiedonsaannin asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta esimerkiksi asiakassuhteen, konkreettiseen palvelutilanteen tai muun toimintaprosesseihin liittyvien kontrollien perusteella.” Vastaavat vaatimukset ja menettelyt ovat olleet käytössä useita vuosia sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin tietovarantoihin liittyvissä järjestelmissä ja organisaatioissa. Menettelyn käyttö edellyttää yksityiskohtaisten vaatimusten ja tilanteiden tarkempaa määrittelyä ja valvontaa, jotta jokainen tiedonhallintayksikkö ja järjestelmän toteuttaja ei tee asiasta erilaista tulkintaa. Erityisesti samantyyppisesti toimivissa tiedonhallintayksiköissä asiaan tulisi olla yhdenmukaiset menettelyt, jotta asiakkaiden ja työntekijöiden oikeusturva ei vaarannu. Tarvittavien tarkempien määrittelyjen tai määräysten laatimis- ylläpito- tai julkaisutapa tulisi kuvata selkeästi.

”Valvonta” viittaa jälkikäteisvalvontaan, mutta laissa tulisi selkeästi ottaa kantaa onko kyseistä kontrollia sovellettava ennen luovutuspyynnön esittämistä, ennen tietojen luovuttamista, ennen tietojen näyttämistä käyttäjälle vai pelkästään jälkikäteisvalvontana. Lisäksi tulisi ilmaista, onko vastaaventyypisiä tarkistuksia tehtävä myös tiedonhallintayksikön sisäisessä tietojen käsittelyssä. Tämä vaikuttaa merkittävästi muun muassa siihen, millaisia kustannuksia vaatimuksen toteuttaminen kattavasti kaikkiin tietojärjestelmiin tai soveltaminen kaikissa tiedonhallintayksiköissä aiheuttaa. Se voi myös rajata merkittävästi esimerkiksi sitä, millaisia valmistuotteita tietojärjestelmien toteuttamisessa on mahdollista käyttää.

Tulisi selkeyttää myös sitä, kuuluuko luovuttamisen välttämättömyyden arviointi tietojen luovuttajalle, luovutuspyynnön esittäjälle, vai luodaanko siihen yhtenäisiä tarkempia säännöstöjä (ja minkä tahon toimesta).

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

Lakiehdotukseen sisältyy kolmen kuukauden määräaika, jonka kuluessa Kansallisarkiston on annettava tietoaineiston arkistointia tai tuhoamista koskeva lausuntonsa. Määräaika ei ole kuitenkaan asetettu tiedonhallintalautakunnan tekemille tietoaineistojen arkistointia, arkistopaikkaa ja tuhoamista koskeville elinkaaripäätöksille. Ainakin tiedonhallintayksikköjen vireille saattamille elinkaaripäätösasioiden käsittelylle tulisi asettaa määräaika, esimerkiksi kuusi kuukautta. Lakiehdotukseen sisältyy vaatimus siitä, että tiedonhallintalautakunnan on varattava tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi päätettäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen arkistoinnista. Jotta voitaisiin varmistaa se, että tiedonhallintalautakunta voi ratkaista asiat kohtuullisessa ajassa, myös tietosuojavaltuutetun kuulemiselle tulisi asettaa määräaika esimerkiksi niin, että tietosuojavaltuutetulla olisi kolme kuukautta aikaa tulla kuulluksi, minkä jälkeen kuulemisvelvoite raukeaisi ja tiedonhallintalautakunta voisi tehdä päätöksen.

Kun tutkimusaineiston arkistointi on toteutettavissa niin, ettei aineistosta ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, valtion tutkimuslaitoksille tulisi antaa mahdollisuus arkistoida aineistot ilman lautakuntapäätöstä tietoturvallisiin kansallisiin palveluihin, kuten Tietoarkisto. Tällainen mahdollisuus vastaisi EU:n komission suositusta 2018/790/EU tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä. Lisäksi se edesauttaisi tiedonhallintayksikön voimavarojen kohdentamista henkilötietoineen arkistoitaviin aineistoihin, kun muilta osin käytettäisiin valmiita julkisin varoin tuotettuja palveluja.

Korkeakoulujen tieteellisten tutkimusaineistojen arkistoinnista ehdotetaan säädettäväksi 37 § erikseen, vaikka tieteellisiä tutkimusaineistoja syntyy myös esimerkiksi valtion tutkimuslaitoksissa. Olisi tarkoituksenmukaista säätää yleisesti tieteellisistä tutkimusaineistoista ja niiden tiedonhallinnasta. Sääntelyn tulisi myös tukea kansallisten yhteisten tutkimusinfrastruktuurien muodostamista eikä ohjata organisaatiokohtaisiin ratkaisuihin, kuten nyt 37 § sanamuoto antaa ymmärtää. Luonnoksessa ehdotettu sääntely herättää seuraavia huomioita, jotka tulisi ottaa huomioon myös yleisesti tutkimusaineistoista säädettäessä:

- Vaatimus eettisestä arviosta ja tietosuojavastaavan lausunnosta näyttäisi olevan tiukennus verrattuna tietosuojalakiin ehdotettuun arkistointimahdollisuuteen yleisen edun perusteella.
- Tietosuojalain mukaisella yleisen edun perusteella ei voida arkistoida geneettisiä tietoja, joten geneettisten tietojen arkistointimahdollisuudesta tulisi mainita erikseen tiedonhallintalaissa.
- Tutkimuseettinen toimikunta ei välttämättä ole paras asiantuntija arkistointitarpeen määrittelyssä. Tutkimuksen todistusvoimaisuuden arvioiminen liittyy alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, mutta jatkokäytön mahdollisuuksien arvioimiseen liittyy monia näkökulmia. Tarkoituksenmukaista olisi, että kaikki merkittävät tutkimusaineistot voitaisiin arkistoida.
- Tietosuoja-asetuksen 38 artiklan 1 kohdan mukaan ”Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on varmistettava, että tietosuojavastaava otetaan asianmukaisesti ja riittävän ajoissa mukaan kaikkien henkilötietojen suojaa koskevien kysymysten käsittelyyn”, joten tiedonhallintalain 37 § voisi poistaa vaatimuksen korkeakoulun tietosuojavastaavalta pyydettävästä lausunnosta.
- Euroopan komissio on kieltänyt tietosuoja-asetuksen määritelmien tai asetustekstin tulkinnan kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen vastaiset kansalliset toimenpiteet ovat EU:n perussopimusten vastaisia. Ehdotetun lain 37 §:n perusteluissa tulkitaan, että tietosuoja-asetuksen mukaisena rekisterinpitäjänä tutkimushankkeista toimisi pääsääntöisesti tutkija tai tutkijaryhmä. Tällaista tulkintaa rekisterinpitäjyydestä voidaan pitää virheellisenä ja siten tietosuoja-asetuksen ja EU:n perussopimusten vastaisena.
- Kohdan ”Korkeakoulu toimii tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä, kun tutkija tai tutkimusryhmä on luovuttanut tutkimusaineiston korkeakoulun arkistoon” voisi muuttaa muotoon ”Korkeakoulu toimii arkistoitavan tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä”, jotta ei synny vaikutelmaa siitä, että tutkija tai tutkijaryhmä toimisi rekisterinpitäjänä.

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:

Olemassa olevan dokumentaation kokoaminen uuden lain edellyttämäksi tiedonhallintamalliksi vaatii jonkin verran työtä samoin kuin sisäisen ohjeistuksen ja prosessien muokkaaminen.

Tietoturvallisuus:

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaan ja lokitietojen keräämiseen liittyvät velvoitteet aiheuttanevat jonkin verran kehittämistarpeita. Kustannuksiin vaikuttaa se, miten kustannustehokkaasti ja keskitetysti valtion yhteisiä palveluja tuottavat tahot (Valtori, Palkeet) voivat tuottaa vaadittavat esimerkiksi lokitietojen hallintaan liittyvät palvelut.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Asianhallinnan metatietovaatimukset aiheuttavat jonkin verran päivitystarpeita järjestelmiin, mutta kustannusvaikutus ei ole merkittävä. Sen sijaan muussa kuin asiankäsitteilyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallintaan liittyvä yksilöivien tunnusten vaatimus voi aiheuttaa merkittävästi työtä.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Vaatimuksella muussa kuin sähköisessä muodossa saapuvien asiakirjojen digitoimisesta voi olla merkittäviä vaikutuksia, jos vaatimusta on sovellettava myös vastaanotettaessa laajoja asiakirjasiirtoja (esim. toimintansa lopettaneelta viranomaiselta).

Rajapintojen käyttöön liittyvät vaatimukset aiheuttavat siirtymävaiheessa kehittämistarvetta ja kustannuksia, mutta toisaalta myöhemmässä vaiheessa sujuvammat luovutuskäytännöt voivat tuoda kustannussäästöjä.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin kohdalla tulisi painottaa yhteisten ratkaisujen ja toimintamallien kehittämistä. Yhteiset ratkaisut sähköisessä tiedonhallinnassa, säilyttämisessä ja pitkäaikaissäilytyksessä ovat sekä kustannustehokkuuden että tietovarantojen käytettävyyden kannalta tärkeitä.

Muuta huomioitavaa:

Tiedonhallintayksiköiden välillä tulee olemaan suuria eroja siinä, millaiset resurssit siirtymävaiheessa tarvitaan. THL on organisaationa suuri ja ylläpitää laajaa ja monimutkaista tiedonhallinnan kokonaisuutta. Toivottavaa on, että organisaatiot voivat hakea rahoitusta siirtymävaiheen kustannuksiin ja että rahoituksen määrä arvioidaan siirtymävaiheen todellisten resurssitarpeiden perusteella organisaatiokohtaisesti.

Suutari Toni
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL