

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

STUK katsoo, että tiedonhallintaa koskeva yleislaki on tervetullut. Nyt lausunnonle lăhetetty lakiesitys kaippa kuitenkin vielä monelta osin jatkovalmistelua, jotta săăntelyn selkeytys- yhtenăistămis- ja ajantasaistamistavoitteet saavutetaan. Lisăksi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota săăntelyn lakitekhniseen toteuttamistapaan.

STUK suhtautuu varauksella velvoittavan săăntelyn lisăămiseen siltă osin, kuin se koskee olemassa olevia tietojărjestelmiă. Valtiohallinnossa on edelleen kăytössä toimialariippuvaisia tietojărjestelmiă, joiden nopeaa korvaamista ei voida pităă kustannus-hyöty -năkôkulmasta arvioituna tarkoituksenmukaisena. Erăiden tietojărjestelmien muuttaminen tăyttămăän esitysluonnoksessa edellytetyt vaatimukset kuten tietoaineistojen kerăămisen ja tietojen luovuttamisen teknisten rajapintojen avulla voi olla kăytănnössä jopa mahdotonta. Tămăn vuoksi STUK esittăă, ettă osa ehdotetusta săăntelystă tulisi rajoittaa koskemaan ainoastaan uusia tietojărjestelmiă. Kiireellă tehtävä tietojărjestelmien uudistaminen sisăltăă mahdollisen riskin viranomaistehtăvien hoitamisen vaikeutumisesta tai vaarantumisesta. Tămăn vuoksi STUK esittăă useamman vuoden siirtymăaikoja, jotka mahdollistaisivat olemassa olevien tietojărjestelmien hallitun asteittaisen uudistamisen ja siten tietojărjestelmien elinkaariajattelun mukaisen hyödyntămisen.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilan kuvauksesta nousee selkeăsti esille se, ettă nykyinen tiedonhallintaan liittyvă săăntely on pirstaloitunutta. Săăntelyn kokonaisuuden hahmottaminen on tăstă johtuen haastavaa. Esille myös nostetaan se, ettă tiedonhallinnalle ei ole lőydettvissă yhtă kattavaa măăritelmăă. On kuitenkin tavoittelemisen arvoista, ettă tiedonhallinnan terminologia olisi yhtenăinen eli măărittelytyötă olisi tehtävä.

2.1.3 Asiakirjan, tietoaineiston, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden sääntely. Huomiota on kiinnitetty siihen, että lainsäädännössä ei ole yhdenmukaista määritelmää tietojärjestelmälle. Lisäksi esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annettuun lakiin sisältyvä (1406/2011) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen tietojärjestelmän määritelmä jättää tulkinnanvaraisuutta sille mikä käsitetään tietojärjestelmäksi.

2.1.5 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely ja 2.1.7 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjauksen sääntely. Nykytilojen kuvaukset ovat sinällään hyviä, mutta on kuitenkin huomioitava, että valtiohallinnossa ollaan organisaatiosta riippuen eri kypsyytasolla koskien kokonaisarkkitehtuuria. Toinen huomioitava asia on, että organisaatioilla on edelleen runsaasti tietojärjestelmiä, jotka ovat käyttötarkoitukseensa hyviä tai jopa erinomaisia, mutta jotka eivät täytä ehdotettuja yhteentoimivuuden vaateita. Tämän vuoksi STUK pitää tärkeänä, että esitysluonnokseen sisällytettäisiin ehdotettua pidemmät siirtymäajat, jotka mahdollistavat tietojärjestelmien asteittaisen uudistamisen (elinkaariajattelu).

2.3 Nykytilan arviointi. Jaksossa on tunnistettu hyvin nykytilanteen kipukohtat, kuten esimerkiksi se, että tiedonhallintaan liittyvä lainsäädäntö on jakaantunut useampaan lakiin, joiden käsitteistö ei ole keskenään yhtenevä. Realistisesti on myös esille nostettu se, että nykytilassa lainsäädännön velvollisuuksien toteuttaminen on osin tarpeettoman haasteellista, mikä on aiheuttanut epäyhteneväisiä kuvauksia samasta asiasta. Jaksossa otetaan esille myös, että tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyviä ongelmia on pyritty ratkaisemaan tietohallintolain mahdollistamalla tietohallinnon ohjauksen menetelmillä, mutta ne eivät ole osoittautuneet kaikin puolin tehokkaiksi.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Asetettu tavoite siitä, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin on hyvä ja kannatettava. Laadukas tiedonhallinta edistää myös tietoturvallisuutta, tietosuojaa ja tietoaineistojen hyödyntämistä. Erityislainsäädännön yhtenäistäminen yleislakiin on tervetullut muutos.

Hallinnon asiakkaan näkökulman huomioiminen siten, ettei asiakkaalta kysytä tarpeettomasti tietoja, ohjaa määrittelemään valtiohallinnon prosessit tarkemmalla tasolla ja huomioimaan jo muissa järjestelmissä olevan tiedon niin, että data kerätään vain kerran.

Sääntely tulisi ohjaamaan myös teknisiä rajapintoja, mutta tässäkin tulee huomioida se, onko hyödyllistä vaihtaa käytössä olevia toimivia, mahdollisesti suljettujen rajapintojen järjestelmiä. Käytännössä asiaa tulisi lähestyä järjestelmien elinkaariajattelun kautta eli, kun siirtymäkausi olisi riittävä, niin järjestelmäpäivityksien yhteydessä velvoitettaisiin huomiomaan rajapintojen avoimuus. Tietoaineistojen selkeät vaatimukset ovat tervetulleita.

3.3 Keskeiset ehdotukset – laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

STUK pitää kannatettavana nimenomaisesti tiedonhallintaan keskittyvän viranomaisen perustamista ja sen tehtävistä säätämistä. Samalla on tärkeää varmistaa, että lautakunnalla on myös tosiasiallisesti riittävä osaaminen ja muut resurssit hoitaa sille asetetut tehtävät.

On tärkeää, että laissa säädettäisiin tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista, joita voidaan pitää eräänlaisina minimivelvoitteina. Näillä turvataan se, että kaikki valtionhallinnon organisaatiot ovat vähintään samalla tiedonhallinnan lähtötasolla. Lisäksi se, että tietoturvallisuuden sääntely ulotettaisiin myös kunnallisiin viranomaisiin on kannatettavaa, tämän edistessä yhteistyötä valtionhallinnon ja kunnallishallinnon viranomaisten kesken. STUKilla virastona on kuvatus kaltaista yhteistyötä esimerkiksi kunnan terveydensuojeluviranomaisten kanssa. Nykyään yhteistyön yhtenä merkittävänä ongelmana on, että viranomaisten järjestelmät eivät keskustele keskenään, mitä esitetty sääntely osalta vähentäisi.

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

1 §. Lain tarkoitus. STUK kiinnittää huomiota siihen, että lain tavoitetta koskeva sääntely ei mahdollisesti ole lainsäädännön laatimisoheiden perusteella arvioituna tarpeellinen. Jos säännös halutaan säilyttää, olisi sen ydinviestin selkeyteen kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi pykälän 1 momentissa käytettyjen määritelmien ”tehokkaasti” ja ”tuloksellisesti” osalta on vaikea sanoa, mihin ne liittyvät. Liittyvätkö ne hyvän hallinnon noudattamiseen vai laadukkaiden palveluiden tuottamiseen vai liittyykö ensimmäinen määrite ensin mainittuun ja toinen jälkimmäiseen? Laadukkaiden palveluiden tuottamisen voidaan joka tapauksessa katsoa sisältyvän hyvään hallintoon.

2 §. Määritelmät. Esitysluonnoksen 1 kohdan mukainen tiedonhallintayksikkö ei ole käsitteenä kaikista onnistunein. Se voi yleiskielessä sekoittua viraston/laitoksen sisäiseen tiedonhallintayksikköön (kirjaamo, tietohallinto) viraston sijaan.

Esitysluonnoksen 2 §:n 3 kohdan mukainen tietojärjestelmän määritelmänä käytettäisiin viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) 2 §:n 1 kohdan mukaista määritelmää. Esitysluonnoksen mukaan tarkoituksena on, että tietojärjestelmän määritelmä on kattava. Tämä on sinällään tavoiteltavaa, mutta jättää mahdollisia tulkinnanvaraisuuksia. Ehdotetun määritelmän mukaan esimerkiksi Excel-tiedosto voitaisiin tulkita itsessään tietojärjestelmäksi, mikä ei liene esityksen tarkoituksena. Paperimuodossa säilytettävät asiakirjat voitaisiin myös tulkita tietojärjestelmäksi, mikä ei sovi hyvin yhteen tietojärjestelmän yleiskielen mukaisen merkityksen kanssa. Jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia myös sitä, mikä erottaa tietojärjestelmän ja rekisterin. Lisäksi olisi tärkeää yhtenäistää laajemminkin terminologiaa siten, että tietojärjestelmälle olisi lainsäädännössä vain yksi yhtenäisesti käytettävä määritelmä. Tällä hetkellä määritelmä vaihtelee eri laeissa (634/2011 3 §, 1406/2011 2 §, 159/2007 3 §, 39/1889 38 luvun 13 §).

Esitysluonnoksen 2 §:n 4 kohdan mukaiseen asiakirjan määritelmään liittyy tulkinnanvaraisuuksia. Julkisuuslain mukainen viranomaisen asiakirjan määritelmä ei rajaudu vain 5 §:n 2 momenttiin, vaan laajemmin 5 §:ään. STUKin näkemyksen mukaan asiakirjaa ei tulisi määritellä viranomaisen asiakirjaksi, koska se on omiaan aiheuttamaan sekaannuksia ja epäjohton mukaisuutta käsitelmäärittelyihin. Asiakirjaa ei myös saisi määritellä yleiskielestä poiketen niin, että se käsittää vain viranomaisen asiakirjat.

3 §. Lain soveltamisala

Sovelletaanko lakia myös viranomaisen tai tiedonhallintayksikön yksityisoikeudelliseen palvelutoimintaan liittyviin asiakirjoihin ja tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin?

4 §. Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä.

Pykäläluonnoksen perusteella vastuu tiedonhallintayksikön käytössä olevista soveltuvista työvälineistä huolehtimisesta olisi tiedonhallintayksikön johdolla. Valtionhallinnon organisaatioilla olisi hyvä olla käytössään samat välineet, jolloin vastuu niistä voisi olla keskitetysti esimerkiksi valtiovarainministeriössä, etenkin, kun esityksessä edellytetään yhteentoimivuutta.

Säätelyteknisesti kyse on tiedonhallintayksikköä koskevasta keskeisestä veloitteesta, jolloin pykälän säännökset asiallisesti kuuluisivat enemmänkin substanssilukuun kuin lain alkusäännöksiin.

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

6 §. Julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekni- sen palvelujen tuottamisen yhteistyö

Esitysluonnoksen mukaan kaikkien tiedonhallintayksiköiden edellytetään laativan omaa tiedonhallintamalliaan koskeva kuvaus, tiedonhallintakartta (10 §:n 3 mom). Yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta vastaisi VM (5 §:n 1 mom) ja sen sisällön ajantasaisuudesta vastaisivat ministeriöt (5 §:n 2 mom).

Yhteisten tietovarantojen ylläpitokysymykset ja vastuut sekä kustannustenjako tulee määritellä täsmällisesti ja resursoida riittävästi. Mahdollisena riskinä on, että kaikilta tiedonhallintayksiköiltä ei

tule päivityksiä ministeriöön ja toisaalta, että ministeriössä ei ole riittäviä resursseja tosiasiallisesti hoitaa ja ylläpitää sen alaisilta virastoilta ja laitoksilta tulevia tiedonhallintakarttoja.

7 §. Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. Pykälässä on paljon ja hyvin eri tyyppistä asiaa. Sääntelyä olisi aiheellista jäsentää useammaksi pykäläksi.

Esitysluonnoksen 7 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaaineistoista (elinkaaripäätös). Tämä merkitsi STUKin käsityksen mukaan, että lautakunta päättäisi jatkossa määräaikaisesti säilytettävien asiakirjojen hävittämisestä. Aiemmin tehtävä on ollut arkistonmuodostajan itsensä päätettävissä. STUK katsoo, että ehdotettu sääntely on varsin pitkälle menevää ja lisää byrokratiaa. Käsite elinkaaripäätös määritellään esitysluonnoksessa kahdesti (sekä 7 §:ssä että 35 §:ssä).

Tiedonhallintalautakunnan lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet jäävät esitysluonnoksessa (7-9 §) jossain määrin puutteellisesti ja epäselvästi säädetyiksi. Epäselväksi jää, missä asioissa lautakunta voi tehdä velvoittavia valituskelpoisia päätöksiä ja miltä osin sen toiminta perustuu vain suositusluonteisiin toimenpiteisiin. Lisäksi on huomattava, että lautakunnan tiedonsaantioikeus on rajattu valvonta-asioiden välttämättömiin tietoihin. Onko lautakunnalla myös muut tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat toimivaltuudet? Lakiluonnoksessa ei esimerkiksi säädetä mahdollisuudesta käyttää uhkasakkolaissa tarkoitettuja tehosteita tai muusta hallintopakon käyttämisestä.

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

10 § Tiedonhallintamalli

Tiedonhallintayksiköllä olisi esitysluonnoksen mukaan velvollisuus ylläpitää toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa mallia, tiedonhallintamallia. Säännösluonnoksessa säädettäisiin tiedoista, jotka malliin olisi sisällytettävä. Näitä olisivat toimintaprosesseihin, tietovarantoihin, tietoaaineistoihin, tietojärjestelmiin ja tietoturvajärjestelyihin liittyvät tiedot. Lisäksi tiedonhallintayksiköllä olisi oltava tiedonhallintakartta eli kuvaus mallin keskeisistä palveluista ja prosesseista, niihin liittyvistä tietovarannoista sekä niitä käyttävät tietojärjestelmät sekä näiden väliset yhteydet ja tietojen saatavuus rajapintojen avulla.

Pykäläluonnoksen 1 momentissa esitetty vaatimus muiden tiedonhallintayksiköiden tietojen hyödynnettävyydestä edellyttäisi todennäköisesti lisäresursseja ja merkitsi kustannuksia, joiden määrää on vaikea arvioida. Riittävän yksityiskohtaisten kuvausten helppo saatavuus vähentäisi näitä haasteita ja edistäisi siten yhteiskäyttöä.

Lisäksi momentissa edellytetään tiedonhallintayksikön toimivan laatimansa tiedonhallintamallin mukaisesti. Säännös aiheuttaa sen, että tiedonhallintamallin määräykset rinnastuisivat oikeussääntöihin riippumatta siitä, mikä niiden sisältö on. Tämä ei ole yhteensopivaa suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyyn, jonka mukaan oikeussäännöt annetaan lailla, asetuksella tai viranomaisen määräyksellä.

STUKin arvion mukaan 3 momentin mukaiset julkisesti saatavilla laadittavat tiedonhallintayksiköiden tiedonhallintakartat tuskin muodostuvat turvallisuussyistä sillä tavoin yksityiskohtaiseksi, että tiedot riittäisivät siihen, että toiset tiedonhallintayksiköt pystyisivät laatimaan laadukkaan arvion muiden tietojen hyödynnettävyydestä. Tämä johtanee usean eritasoisen tiedonhallintakartan laatimiseen, mikä lisää kustannuksia.

Pykäläluonnoksessa esitettyjen veloitteiden toteuttamista ja yhteistoimintaa edistäisi, jos valtiosatolla määriteltäisiin tietojärjestelmäsalkku (kaikilla samat metatiedot) ja käytettäisiin yhteistä välinettä (kaikilla nimetyillä pääsy ei siis täysin julkinen).

Lisäksi osan pykälässä edellytetyistä kuvauksista olisi tultava Valtorilta, koska sinne on siirretty runsaasti järjestelmiä.

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

13 §. Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen. Pykälän mukaan tiedonhallintayksikön on varmistettava sen palveluksessa olevien tai sen lukuun toimivien henkilöiden luotettavuus. Säännöstä ei liene tarkoitettu niin, että vain jommankumman ryhmän luotettavuus varmistetaan. Tai-sanalla sijaan olisi käytettävä ja-sanaa.

14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluottisuus.

Esitysluonnoksen 14 §:n 2 momentin mukaan tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyyttä olisi varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti.

Vaikka ”riittävän” testauksen vaatimus säännöllisesti ilman tarkkoja määräaikoja mahdollistaa viranomaiselle tiettyä joustoa ja harkintavaltaa, on mahdollista, että tiettyjen järjestelmien osalta ei testauksia ole tarpeen tehdä säännöllisesti. STUK ehdottaa säännöstä muutettavaksi siten, että vikasietoisuuden testaaminen olisi tehtävä, jos tähän on tiedonhallintayksikön tekemän riskiarvioinnin perusteella aihetta. Tietojärjestelmiä voi olla organisaatiossa käytössä kymmeniä,

jolloin on kustannustehotonta edellyttää kaikkien tietojärjestelmien säännöllistä testaamista. Lisäksi tietojärjestelmän jossain määrin epätäsmällinen määritelmä (2 §:n 1 mom 3 k) aiheuttanee organisaatiossa erilaisia tulkintoja siitä, mitä ylipäätään katsotaan tietojärjestelmäksi.

”Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen olisi suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti viranomaisen asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Säännös korostaa sitä, että viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja.”

STUK katsoo, että sääntely olisi syytä ulottaa ainoastaan uusiin tietojärjestelmiin ja vapauttaa jo olemassa olevien tietojärjestelmien muutokset tältä osin tai ainakin kohtuullistaa niihin liittyviä vaatimuksia.

15 § Tietojen siirtäminen tietoverkossa.

Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen on toteutettava salassa pidettävien tai henkilötietojen siirtäminen tietoverkossa salattuna tai suojattuna.

STUK katsoo, että säännösehdotus edellyttää muutoksia ja täsmennyksiä. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta edellyttäisi esimerkiksi henkilötietojen siirtämisessä salatun tai muutensuojatun yhteyden käyttämisvelvollisuutta. Henkilötietoina pidetään tietosuojasetuksen mukaan esimerkiksi jo nimi- ja sähköpostitietoja, jolloin esitetty sääntely johtaisi suojatun yhteyden käyttöön erittäin laaja-alaisesti. Viraston ulkopuolelle lähetetyt sähköpostiviestit olisi käytännössä aina lähetettävä turvapostina, koska niihin sisältyy henkilötietoina viestin lähettäjän ja vastaanottajan tiedot. Mitä tietoverkolla tarkoitetaan, kattaako se myös organisaatioiden sisäverkot? Koskeeko säännös siten myös organisaation sisäistä tiedonsiirtoa? Mitä suojatulla yhteydellä tarkoitetaan (vaatimukset)? Suojattuja yhteyksiä on olemassa useita erilaisia ja eritasoisia.

Huomionarvoista on se, että tiedonsiirtopalvelun tuottaa valtiohallinnossa käytännössä Valtori. Valtorin roolista, tehtävästä tai vastuusta ei kuitenkaan esitetä tiedonhallintalaissa säädettäväksi, vaikka tämä saattaisi olla tarpeen.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan vastaanottaja on varmistettava tai tunnistettava riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään näitä tietoja. Mitä voidaan pitää riittävän tietoturvallisena tapana?

18 § Lokitietojen kerääminen.

STUK esittää, että lokienhallinta olisi keskistettyä (esim. Valtori). Lokitietojen kerääminen onnistuu virastossa teknisesti, mutta lokitietojen läpikäynti edellyttää tiedonhallintayksiköiltä resursseja, joita niillä ei välttämättä ole käytettävissä.

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

Esitysluonnos sisältää muutosehdotuksen, jonka perusteella tiedonhallintalaissa säädettäisiin jatkossa turvaluokiteltavista asiakirjoista, luokittelusta, merkinnöistä ja niiden muuttamisesta sekä turvaluokiteltujen asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimuksista. Asiakirjojen salassapitomerkinnoista säädettäisiin julkisuuslaissa siten, että luovuttaisiin aiemmasta neliportaisesta järjestelmästä. Lain siirtymäsäännöksestä olisi käytävä ilmi, koskeeko sääntely vain tiedonhallintalain voimaantultua laadittavia asiakirjoja vai onko pykälällä taannehtivia vaikutuksia.

21 § Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimukset. On kannatettavaa siirtyä IV-luokan asiakirjojen osalta riskiarviointiperusteiseen käsittelyyn, sillä tämä mahdollistaa muun muassa aiempaa joustavamman siirtymän pilvipalveluiden käyttöön.

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

STUK pitää kannatettavana, että asioiden perusmetatiedot olisi lainsäädännössä velvoittavasti määritelty. Tämä palvelee järjestelmien yhteentoimivuutta.

” Lainvalmistelussa on arvioitu, ettei tässä vaiheessa viranomaisilla ole valmiuksia muodostaa yhtenäistä toimintaprosessien yksilöivää tunnisteavaruutta, vaikka se lisäisi yhteentoimivuutta ja edistäisi tiedonhallinnan tehostamista.” Voisiko asiaa lähestyä elinkaariajattelun kautta eli kun järjestelmää ollaan hankimassa (uusi tai vanhan korvaava) tulisi käyttöönottaa yhteinen tunnisteavaruus (joka tulisi ensin päättää).

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

Pykälien 27 – 31 toimet aiheuttavat merkittäviä muutoksia viranomaisten tietojärjestelmiin, rajapintoihin ja infraan (osin järjestelmät sisäverkossa). Kustannukset ja työmäärät tulevat olemaan osalla viranomaisista suuret ja siirtymäajan tulisi olla elinkaariajattelun mukaisesti riittävän pitkä.

STUK katsoo, että pykäliin sisältyvät säännökset ovat virastolle sen mahdollisen kustannusvaikutuksen vuoksi merkittävä. Pykälien toimeenpanosta aiheutuvien toimenpiteiden ja niihin liittyvien resurssitarpeiden arviointi luonnoksessa esitettyjen tietojen perusteella on käytännössä erittäin haastavaa. Resurssien tarpeeseen vaikuttaa olennaisesti se, missä määrin ja millä aikataululla olemassa olevat (ns. legacy-järjestelmät) järjestelmät on uusittava. Tällaisia tietojärjestelmiä STUKilla on riippuen tietojärjestelmä määrityksen tulkinnasta noin 10-20 kappaletta. STUK esittää, että olemassa olevien järjestelmien osalta sääntely sisältäisi esimerkiksi 3-5 vuoden siirtymäajan tai muun riittävän jouston sääntelyssä, joka mahdollistaisi järjestelmien asteittaisen uudistamisen ja elinkaariajattelun mukaisen hyödyntämisen.

27 § STUK pitää kannatettavana säännösluonnoksessa ehdotettua pääsääntöisesti yksinomaan sähköisessä muodossa tapahtuvaa säilytysvelvollisuutta. Käytännössä muiden kuin sähköisessä muodossa saapuvien asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon aiheuttaa kuitenkin resurssitarpeita. Osalla viranomaisista on myös fyysisesti niin suuria ei-sähköisessä muodossa saapuvia aineistoja (mm. piirustukset), joiden saattaminen sähköiseen muotoon edellyttää myös laitehankintoja. Sähköisessä muodossa tämäntyyppisten aineistojen käsittely voi olla esimerkiksi perinteisissä asianhallintajärjestelmissä haasteellista. Saadaanko asiakirjojen skannaamisesta aiheutuvia kustannuksia veloittaa hallinnon asiakkaalta?

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

Kansallinen metatietopalvelu on tervetullut.

32 §. Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen.

Mihin 2 momentissa tarkoitetuilla arkaluonteisilla tiedoilla viitataan?

34 §. Kansallisarkiston lausunto arkistoinnista. Pykälässä säädetään Kansallisarkiston antamasta lausunnosta. Säännösten perusteella lausunnossa on kysymys hallintopäätöksestä eikä lausunnosta. Lausunnon saattamisessa tiedonhallintalautakunnan käsiteltäväksi on STUKin käsityksen mukaan kysymys hallintolaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusmenettelystä. Pykälän säännöksiä on arvioitava ja tarkistettava suhteessa yleiseen hallinto-oikeudelliseen ja hallintolainkäyttöön liittyvään sääntelyyn.

36 §. Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi. Tietojärjestelmän määrittelmä aiheuttaa ongelmia pykälän 2 momentin tulkinnassa. Määrittelmän mukaan tietojenkäsittelylaitteiden ja ohjelmistojen lisäksi myös muu tietojenkäsittely kuuluu

tietojärjestelmän määritelmän piiriin. Arkistointi voidaan tulkita määritelmässä tarkoitetuksi muuksi tietojenkäsittelyksi, jolloin kaikki arkistointi tapahtuisi aina tietojärjestelmässä riippumatta siitä, onko aineisto digitaalisena tai paperimuodossa. Pykälän 2 momentin säännökselle ei tällöin jäisi soveltamistilanteita.

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

Esitysluonnosten siirtymäsäännösten kattavuus pitäisi tarkistaa. Esimerkiksi 6 luvun edellyttämä metatietovaatimukset merkitsevät järjestelmien päivitys- tai uudistustarpeita, joihin on varattava riittävä siirtymäaika. Muiltakin osin on huomattava, että esitysluonnoksen mukaiset pääosin 12 kuukauden siirtymäajat eivät ole riittäviä. Jos tietojärjestelmiä joudutaan laajasti muuttamaan tai korvaamaan, on siirtymäajan oltava noin 3-5 vuotta, jotta järjestelmän elinkaariajattelu toteutuu, toiminta on kustannustehokasta ja siirtymään liittyvät toiminnalliset ja hallinnolliset riskit voidaan hallita. Lisäksi laissa olisi säädettävä selkeämmin siitä, miltä osin laki koskee olemassa olevia tietojärjestelmiä, tietovarantoja ja asiakirjoja. Onko sääntelyllä taannehtivia vaikutuksia (esimerkiksi asiakirjojen luokittelu ja merkinnät sekä paperisten asiakirjojen sähköiseksi muuttaminen)?

14. Muut huomiot

4.1 Taloudelliset vaikutukset.

Taloudelliset vaikutukset tulevat olemaan osalle organisaatioita suuret ja olisi suotavaa, että näihin tarjotaan tukea, ettei näitä menoja tarvitse leikata muusta toiminnasta. Toisena vaihtoehtona olisi säätää, että esimerkiksi tietoaineistojen keräämiseen tai asiakirjojen skannaamiseen liittyvästä työstä aiheutuvia kustannuksia voitaisiin saada laskuttaa hallinnon asiakkaalta maksuina. Merkittäviä kustannuksia voi tulla mm. tietoaineistojen keräämisvelvoitteesta (28 §) ja tiedon luovuttamisvelvoitteista (29 §) teknisten rajapintojen avulla, jos nykyiset käytössä olevat järjestelmät eivät siihen kykene.

Arvioidut teknisiin rajapintoihin liittyvät tietojärjestelmäkohtaiset 30 000 - 50 000 euron kustannukset eivät ole realistisia varsinkaan tapauksissa, jossa koko järjestelmä joudutaan uusimaan. On hyvä, että sääntely mahdollistaisi tietojen toimittamisen muulla tavalla, mikäli se on välttämätöntä tietoaineiston luonteen vuoksi.

Useammassa kohdassa nostetaan esille, että kustannuksien arviointi on haasteellista. Edellä mainitusta syystä on riskinä, että yksittäisen viranomaisen kustannukset nousevat niin paljon, että sillä on vaikutuksia perustoimintaan. Kokonaisuutena toimenpiteiden arvioidaan olevan 10 – 13 miljoonaa euroa mikä kuulostaa aika vähältä jos organisaatioissa joudutaan mm. merkittäviin tietojärjestelmä uudistuksiin (legacy). Arvio tiedohallintamallin ja tiedonhallinta kartan kustannuksien 0,5 – 1 htv kuulostaa sangen vähäiseltä.

4.5 Vaikutukset julkiselle hallinnolle.

Olisi hyvä, jos tietoturvallisuuden toteuttamista koskeva sääntely lähtökohtaisesti koskisi aina myös kuntien viranomaisia. Elinkaariajattelun nostaminen on hyvä ja kannatettava asia. Käytännössä organisaatiolla ei itsellään olisi enää oikeutta päättää esimerkiksi omista määräaikaisesti säilytettävien asiakirjojen poistoajoistaan vaan tältä osin päätösvalta siirtyisi tiedonhallintalautakunnalle.

Tiedonhallintalaki edellyttää runsaasti koulutusta valtiohallinnossa ja toivottavasti tätä tuotetaan keskitetysti. Esitetyt siirtymäajat ovat lyhyet varsinkin jos olemassa olevia järjestelmiä pitää korvata uusilla. Arvioidut kustannukset vaikuttavat myös liian pieniltä.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Edellyttää runsaasti työtä.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Tietojärjestelmänäkökulmasta edellyttää muutoksia dokumentin- ja asianhallintajärjestelmään.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Edellyttää lähtökohtaisesti merkittäviä muutoksia joihinkin tietojärjestelmiin. Siirtymäkauden tulee olla riittävän pitkä ja jos järjestelmiä pitää merkittävästi muuttaa tai jopa korvata on se useamman vuoden työ. Huomioitavaa on myös se, että samanaikaisesti resurssit on kohdennettu myös velvoittaviin Valtorin tuotteistettujen palveluiden käyttöönottoihin.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Tiedonhallintamalli on niin yleisellä tasolla, että se ei korvaa mitään nykyisiä arkkitehtuurikuvauksia. Olisi hyvä jos saataisiin templatet jatkossa edellytettävistä kuvauksista.

Tiedonhallintalaki muuttaisi useat nykyisen tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan käsitteet.

Uuden käsitteistön käyttöönottoaminen ja vanhoista vakiintuneista käsitteistä luopuminen synnyttäisi ongelmia ja kirjavia tulkintoja esimerkiksi suhteessa muissa laeissa käytettyihin käsitteisiin,

tietosuoja-asetuksen käsitteisiin tai käsitteisiin kansainvälisissä yhteyksissä. Nykyisessä lainsäädännössä käytetyt käsitteet ovat vakiintuneita ja niiden välisiä suhteita on totuttu arvioimaan tietyillä tavoilla. Esitetyt määritelmät eivät ole kattavia ja keskeisiä käsitteitä on jäänyt määrittelemättä.

Tiedonmuotojen ja rakenteiden yhtenäisen ohjauksen puuttuminen lakiesityksessä johtaa kirjaviin käytäntöihin tiedonhallintayksiköissä eikä edistä yhteentoimivuutta. Arkistointitarpeiden ja sähköisen arkistoinnin muodon ohjaukselle tulee laatia selkeä sääntelykehys, joka ohjaa tiedon muotoja sekä rakennetta jo elinkaaren alkuvaiheissa. Arkistointi ei myöskään onnistu, ellei vaatimuksia ole huomioitu jo aiemmassa elinkaaren vaiheessa.

Tiippana Petteri
Säteilyturvakeskus

Välimäki Minna
Säteilyturvakeskus