

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

-

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

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

Lain tavoite on kannatettava.

Lain soveltamista ei ole kuitenkaan määritetty tarpeeksi kattavasti. Merkittävin kysymys on, sovelletaanko lakia ainoastaan sen voimaantulon (siirtymäajan) jälkeen syntyneeseen tietoaaineistoon, vai myös takautuvasti kaikkeen aiemmin syntyneeseen tietoaaineistoon. Lisäksi soveltamiseen vaikuttaa koskeeko laki ainoastaan sähköisessä muodossa säilytettävää tietoaaineistoa, vai myös muussa kuin sähköisessä muodossa säilytettävää tietoaaineistoa. Mainittujen tarkennusten tekeminen on ehdottoman tärkeää.

Lain 2 § mukaiset määritelmät ohjaavat toivotulla tavalla julkisen hallinnon tiedonhallintaa suuntaan jossa käsitellyn tiedon fyysinen muoto tai muu rakenne ei toimi lain soveltamista rajoittavana tekijänä. Lain 4 § säädetyt tiedonhallintayksikön johdon vastuut selkeyttävät julkisen hallinnon tiedonhallinnan asemaa tiedonhallintayksiköiden toiminnassa.

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

Luvussa esitetty tavoite julkishallinnon yhteentoimivuuden ja yhteistyön lisäämiseksi, sekä yhden julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen ja ohjauksen viranomaisen luomiseksi on oikeansuuntainen, mutta ei ongelmaton.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen ja ohjauksen nykytila ei ole riittävä, vaan sitä tulee ehdottomasti kehittää nykyistä selkeämmäksi ja keskustelelevammaksi. Laissa ehdotettu malli ei kuitenkaan esitetyssä muodossa vakuuta pystyvän nykytilan tarpeeksi merkittävään parantamiseen. Ehdotetun tiedonhallintalautakunnan asiantuntemus ja sen käytettävissä olevat valmisteluresurssit eivät välttämättä vastaa sitä tarvetta jonka muuttuva toimintaympäristö asettaa.

5 §. Tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi on konkretisoitava asiat teknisiksi määrittelyiksi, standardeiksi ja rajapintamäärittelyiksi, joiden avulla aidosti mahdollistetaan tietojen siirto eri järjestelmien ja organisaatioiden välillä. Juuri tekniset rajapintamäärittelyt ovat mahdollistaneet esimerkiksi Virossa x-roadin hyödyntämisen tietojen siirrossa sekä sen, että tieto kysytään asiakkaalta vain kerran ja jos tieto jo löytyy jonkun viranomaisen rekisteristä niin tieto haetaan sieltä.

6 §. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamisen yhteistyölle pitäisi asettaa tavoitteet. Esimerkiksi yhteentoimivuutta edistävien teknisten määrittelyjen tuottaminen (standardit, rajapinnat, tietomallit).

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

Tiedonhallintamallin tavoite on hyvä, mutta sen kokoaminen ja ylläpito tulee vaatimaan esitetyssä muodossa merkittävän resursoinnin. Tiedonhallintamallin rakentaminen on isoissa organisaatioissa todella valtava ponnistus, joka tulee vaatimaan merkittävää resursointia. Nykyorganisaatiot ja toimintaympäristöt ovat jatkuvassa muutoksessa eli muutossuunnitelmien ylläpito on raskasta. Toimintamalleja pitäisi mahdollisuuksien mukaan ketteröittää. Lisäksi kysymyksiä herättää millaista osaamista muutossuunnitelmien ja investointien lausuminen Valtiovarainministeriöltä edellyttää.

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

Mitä tarkoittaa vaatimus ”Tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti”? Ehdotetun säädöksen toteuttaminen sellaisenaan on vaikeaa. Toimintaympäristö koostuu kymmenistä järjestelmistä, jotka ovat elinkaarensa eri vaiheissa.

Mitä tarkoittaa vaatimus ”Viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa

helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä aineisto tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan”? Tiedonhallintayksiköiden käytössä on lukuisia vanhoja järjestelmiä ja useimmat uudet järjestelmät hankitaan kaupallisilta markkinoilta. Tiedonhallintayksikkö ei suunnittele tietojärjestelmien rakennetta.

Ehdotuksessa ei eroteta organisaatioiden sisäistä tietoliikennettä (ns. sisäverkko) tai organisaatioiden välistä (ns. ulkoverkko tai internet). On epäselvää, että edellytetäänkö salausta organisaatioiden sisäisissä tietoverkoissa? Sisäiset tietoverkot voivat olla esim. operaattorien MPLS/VPLS-toteutuksia, jossa organisaation tietoliikenne on eristetty muista operaattorin asiakkaista sillä alueella, mutta ei salattu. Yleisellä tietoverkolla tarkoitettaneen Internet-verkkoa, missä salaamisen toteuttaminen on perusteltua ja järkevää. Salaamisveloitteen ulottaminen koskemaan myös organisaation sisäistä tietoverkkoa nostaa merkittävästi sisäisten tietoverkkojen toteuttamisen kustannuksia. Mikäli organisaation sisäisen tietoverkon salausta ei edellytetä, tulisi tietoverkon sijaan puhua yleisestä tietoverkosta.

Miten tietoaineistojen käsittely ja säilyttäminen tietoturvalisissa tiloissa suhteutuu etätöihin? Erityisesti tietojen käsittelyä tehdään tänä päivänä ja vielä enemmän tulevaisuudessa virallisten toimipisteiden ulkopuolella.

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

Turvallisuusluokittelua koskevaan sääntelyyn ei ole huomautettavaa, sillä se ei koske kuntien ja maakuntien käsittelemiä asiakirjoja kuin vähäisissä määrin.

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

Onko ehdotetun lain 24 § mukaisesti tarpeen säätää asiarekisterin perusmetatiedoista yleislain tasolla? Perusmetatiedot eivät yksinään ole riittävät asian käsittelemiseksi, ja asioiden rekisteröintiä koskevat metatietovaatimukset on laajemmin määritetty JHS 143 ja JHS 156 -suosituksissa, sekä SÄHKE2-määräyksessä.

26 § on epäselvä ja sen noudattaminen aiheuttaa paljon lisätöitä ja kustannuksia. Pykälä velvoittaa viranomaista rekisteröimään palveluissa syntyneet asiakirjat asianhallinnan rekisteröintimääräysten mukaan (23 § ja 24 §). Laki esityksessä ei rajata ulkopuolelle mitään viranomaisen palveluja. Tulisiko kaikissa operatiivisissa järjestelmissä tehdyt ja säilytettävät viranomaispäätökset siirtää asianhallintajärjestelmään? Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa yksilöintitietoina käytetään henkilötunnusta. Pykälä ei huomio Kanta-arkistointia.

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

Ehdotukset koskien tietoaaineistojen sähköistä muotoa ja ensisijainen pyrkimys toisen viranomaisen keräämien tietojen hyödyntämiseen ovat lain tavoitteen mukaisia. Ehdotuksen 27 § kohdalla merkittävää on kuitenkin se, sovelletaanko lakia ainoastaan sen voimaantulon (siirtymäajan) jälkeen syntyneeseen tietoaaineistoon, vai myös takautuvasti kaikkeen aiemmin syntyneeseen tietoaaineistoon.

Tietoaaineistojen luovuttaminen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon ovat kuitenkin vaatimuksia joiden toteuttaminen tulee olemaan erityisen vaikeaa tai mahdotonta. Tiedonhallintayksiköillä on käytössä erittäin suuria määriä toisistaan eroavia tietojärjestelmiä, eikä uusien järjestelmien hankintaa ja yhteentoimivuutta pystytä ohjaamaan kansallisesti.

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

Kuinka tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva luku huomioi Kanta-arkiston ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön? Muilta osin säilyttämistä ja arkistointia koskevaan sääntelyyn ei ole huomautettavaa.

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

Lain siirtymäaika on tiedonhallintayksiköiltä vaadittuihin toimenpiteisiin nähden arvioitu liian lyhyeksi, ja koko lain siirtymäaika tulisi olla vähintään 24 kuukautta.

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Lain yhteydessä tehty vaikutusten arviointi jää sekä taloudellisten, että toiminnallisten vaikutusten osalta vajaaksi. Lain vaikutuksia arvioitaessa on toistuvasti vedottu tilanteeseen jossa nyt tiedonhallintayksiköille säädettävät velvollisuudet ovat kuuluneet osittain tai kokonaan sille jo aiemman lainsäädännön kautta, ja oletettu että nykytila on varsin hyvällä tasolla. Toimintojen todellista nykytilaa ei ole kartoitettu kattavasti, ja aiempaan päättelyyn perustuva väite muutosten suhteellisuudesta tai vähäisyydestä on siten väärä. Tiedonhallintayksiköille aiheutuvat taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset ovat esityksessä kuvattua merkittävästi suuremmat, eikä kaikkien tiedonhallintayksiköiden käytettävissä ole tarpeellisia resursseja laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseen nyt ehdotetussa muodossa.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioon otettavaa:

-

Nuutinen Elmo

Pohjois-Pohjanmaan liitto - Pohjois-Pohjanmaan liitto / Pohjois-Pohjanmaan
maakunta- ja sote-uudistus