

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

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa määrittelevä normisto on hajanainen ja vaikeasti hahmotettavissa. Keskeisimmistä laeista arkistolaki vuodelta 1994 perustuu hyvin pitkälle paperipohjaiseen toimintatapaan. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta edustaa uudempaa lainsäädäntöä, mutta se on jäänyt toteutukseltaan ja siten myös vaikutuksiltaan vähäiseksi. Hajanaiselle ja heikosti toteutuneelle lainsäädännölle on tarpeen saada jatkuvasti muuttuvalle toimintaympäristölle yhtenäinen julkisen hallinnon digitalisaatiota tukeva yleislaki.

Lakiluonnos julkisen hallinnon tiedonhallinnasta pyrkii korjaamaan nykyistä tilannetta. Yhdenmukaisuuteen pyrkiminen näyttää kuitenkin tuovan moniin kohtiin monimutkaisuutta ja jopa lisää byrokraattisuutta ainakin kunnan näkökulmasta, esimerkiksi tiedonhallintamalli/kartta/muutosuunnitelma, asiarekisterin järjestäminen ja tiedonhallintalautakunnan toimintamalli.

Eriyisen suuri puute on, että kustannusten vaikutusten arviointi on jätetty hyvin vaatimattomalle tasolle. Tämä on todella valitettavaa, sillä se haittaa vahvasti luonnoksen arviointia, varsinkin kun luonnoksessa on useita kohtia, joiden voi arvioida lisäävän merkittävästi yksittäisten kuntien ict-menoja. Luonnoksessa arvioidaan, että vaikutukset ovat kuntatalouteen 80-130 miljoonaa euroa. Tampereen kohdalla tämä merkitsisi, asukas pohjaa kriteerinä käyttäen, 4-6,5 miljoonan kuluu. Pienessä 20 000 asukkaan kunnassa kustannus olisi 80 miljoonan pohjalta laskien n. 400 000 euroa.

Kaikkien luonnoksen asettamien vaatimusten osalta kuluja ei ole lainkaan hahmotettu, esimerkkinä asiarekisteriin liittyvät vaatimukset, joissa rekisteröinti laajennetaan palvelutuotantoon. Kuntien jopa satojen tietojärjestelmien maailmassa tämä on raskas vaatimus, varsinkin kun järjestelmien integroitavuus on nykyisinkin vielä heikkoa. Myöskään arkistoinnin kuluja ei arvioida.

Valtiovarainministeriössä nähtiin muutama vuosi sitten tarpeellisena, että koko julkishallinnolle valmisteltiin yhteinen arkistoratkaisu (SAPA). Sitä pidettiin tarpeellisena, koska tietoaineistojen pysyvä säilyttäminen edellyttää tekniseltä toteutukselta ja säilyttämiseen liittyviltä toimenpiteiltä huomattavasti enemmän kuin muun aineiston säilyttäminen. Tämä nähtiin järkevänä myös koko julkisen hallinnon kustannusten näkökulmasta. Lisäksi se olisi antanut myös pienille toimijoille mahdollisuuden paremmin toteuttaa pysyvän säilytyksen vaatimukset. Lakiluonnoksessa ei tätä ole enää otettu huomioon, vaan lähdetään siitä, että arkistoja on jatkossa suurempi määrä ja kukin toimija toteuttaa itse tarvitsemansa.

Lakiluonnoksen sisältö on monin paikoin vaikeatulkintainen. Tämä haittaa vakavasti arvion tekemistä siitä, voiko asetettuihin tavoitteisiin päästä.

Pidämme hyvänä, jos tuleva tästä luonnoksesta selkeäksi ja toteuttamiskelpoiseksi kehitetty laki toteutuessaan edistää tietoturvallisuutta, tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja digitalisaatiota sekä kulttuuriperinnön säilymistä.

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

Yleisissä säännöksissä määritellään käytetyt käsitteet. Perustelujen mukaan käsitteet halutaan pitää yleiskielisinä eikä minkään alan sanastoa haluta mukaan. On outoa, että laissa, joka nimenomaan koskee tiettyjä erityisaloja, ei haluta käyttää vakiintuneita termejä. Tämä lisää tekstin tulkinnallisuutta ainakin termien arkisto, säilyttäminen ja arkistointi osalta. Käsitettä elinkaari käytetään kahdessa merkityksessä. Esimerkiksi tietoturvallisuusluvussa sitä käytetään koko tiedon elinkaaresta. Toisaalla taas elinkaari on vain tiedon käsittelyn loppupäätä koskeva kuten esimerkiksi elinkaaripäätös, jonka sanotaan koskevan vain arkistointia ja tuhoamista.

Määritelmiin on tarpeen lisätä määritelmät henkilötieto ja henkilötietojen käsittely. Erityisesti henkilötieto -termiä käytetään monessa kohtaa lakitekstiä ja sen määritelmä ei kuitenkaan ole selkeä eli esim. GDPR, tietosuojavaltuutetun toimisto ja moni muu taho määrittelevät sen monin eri tavoin: ovatko esimerkiksi katuosoite, kiinteistötunnus, auton rekisterinumero tai IP-osoite henkilötietoja aina, joissain tilanteissa vai eivät ollenkaan henkilötietoja. Nyt kun tämä on epäselvää, niin tällöin myös tämän lain useiden kohtien (mm. § 15, § 18, § 25, § 29 ja § 31) tulkinta jää

epäselväksi. Jos esimerkiksi tietojärjestelmässä on organisaation autojen rekisterinumerot, niin onko se henkilötietoa ja miten tulkitaan noita edellä mainittuja pykäläiä, pitääkö välittää salattuna, pitääkö kerätä käyttölokia jne.

Tampereella on aiemmin päädytty sovellusten henkilötietojen luokittelun osalta seuraaviin kategorioihin:

- 1) sovellus ei sisällä henkilötietoja
- 2) sisältää sovelluksen käyttäjien tietoja
- 3) sisältää käyttäjäorganisaation työntekijöiden henkilötietoja
- 4) sisältää asiakkaiden/kuntalaisten henkilötietoja
- 5) sisältää erityisiä henkilötietoryhmiä

Nyt laissa esimerkiksi § 18 (lokittaminen) voidaan tulkita kattavaksi kohtia 2-5, mutta se ei toivottavasti ole lain tarkoitus. Jokaisessa järjestelmässä, jossa on käyttäjänhallinta, on väistämättä henkilötietoja. Useimmissa tapauksissa riittäisi, että lain tulkittaisiin tarkoittavan Tampereen esimerkin mukaisia kohtia 3-5 eli järjestelmiä, joilla käsitellään henkilötietoja eikä niitä, joissa vain tunnuksissa (tai lokeissa) on henkilötietoja.

4§ kohta "Tiedonhallintoyksikön johdon on huolehdittava siitä", olisi yksikäsitteisempi, jos todettaisiin "Tiedonhallintoyksikön johdon vastuulla on".

Luonnoksessa määritellään viranomaiselle säilyttämiseen ja arkistointiin liittyviä tehtäviä. Ohjeistusta ei viranomaiselta kuitenkaan edellytetä. Tiedonhallinnan järjestämispöytäkirjassa tulee lisätä velvoite antaa ohjeistusta säilyttämiseen ja arkistointiin.

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

Luonnoksessa ehdotetaan perustettavaksi viranomainen, joka päättää arkistoitavista ja tuhottavista aineistoista, valvoo tiedonhallinnan menettelyjä ja antaa suosituksia. Viranomainen toimisi osittain aikaisin sihteerein ja kolmen vuoden välein vaihtuvine jäsenineen. Tehtäviin nähden vaikuttaa vahvasti siltä, että tämä viranomainen, tiedonhallintalautakunta, on hyvin vaatimattomasti resurssoitu. Voisi myös kysyä, tuleeko jatkuvuus turvatuksi, erityisesti arkistoinnin osalta, kun jäsenkokoontaminen on vaihtuva ja luonnoksen määrittelyillä myös muodostumassa suppeaksi osaamiseltaan. Voisi perustellusti kysyä, eikö Kansallisarkiston kaltainen pysyvä viranomainen, jolla on maan paras asiantuntemus arkistoinnista, kuitenkin ole tässä suhteessa parempi vaihtoehto? Luonnoksesta ei voi saada kuvaa, että tiedonhallintalautakunnan myötä toiminnan laatu ja sujuvuus olisivat tältä osin paranemassa. On outoa, että aineistojen pysyvän säilyttämisen päätävävallan siirtämistä tiedonhallintalautakunnalle perustellaan riippumattomuudella. Tarkoittaako tämä, että Kansallisarkisto ei olisi riippumaton?

Luonnoksesta saa myös käsityksen, että aineistojen tuhoamisesta päättää lautakunta. Kuitenkin myöhemmin siellä todetaan, että viranomaisen päättää säilytysajat. Nykykäytännön mukaan, kun viranomaisen on määrittänyt säilytysajan niille tietoaaineistoille, joita ei katsota pysyvästi säilytettäväksi, aineisto on hävitetty säilytysajan päättymisen jälkeen. Pitääkö luonnoksen teksti tulkita niin, että ennen hävittämistä pitääkin hakea lautakunnan päätös aineistojen tuhoamisesta?

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan toiminta ja roolit on kuvattu luonnokseen melko yksityiskohtaisesti. Onko lautakunnan osaaminen tältä pohjalta sellainen, että tavoitteet toteutuvat laadukkaasti? Pystyykö lautakunta joustavaan toimintaan? Tiedonhallintalautakunnalla on todella laaja tehtäväkenttä suhteessa resursseihin. Lautakunta voi velvoittaa valvontatehtävässä tiedonhallintayksiköiden toimittamaan valvonnan kohteeksi kuuluvaa aineistoa viivytyksettä maksutta. Jos puutteita havaitaan, niin ”voi lautakunta kiinnittää tiedonhallintayksikön huomiota tiedonhallintaan liittyvien vaatimuksien täyttämiseen tai saattaa tiedonhallintayksikön tietoon käsityksensä tämän lain mukaisesta menettelystä.” Rooli on siis vain neuvova ja ohjaava.

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

Luonnoksen mukaan tiedonhallinta suunnitellaan toteuttamalla kolme erillistä mallia: tiedonhallintamalli, tiedonhallintakartta ja tiedonhallinnan muutossuunnitelma. Näiden sisällöt määritellään tarkalla tasolla. Tiedonhallintayksiköltä edellytetään monia toimia monimuotoisten vaatimusten toteuttamisessa. Sisältö on hyvin pitkälle se, mitä kuulu tietohallintalain mukaiseen kokonaisarkkitehtuuriin. Onko tehty arviota, miksi tietohallintolaki toteutui niin heikosti? Luonnoksen pohjalta ei siltä näytä.

Mallissa edellytetään tietoaaineistotasosta tietoa arkistoon siirtämisestä, arkistopaikasta tai tuhoamisesta. Luonnoksen pykälässä 32 on määräys, että viranomaisen on määriteltävä aineistojensa säilytysajat. Lakiluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, miksi määritellyt säilytysajat eivät kuulu tiedonhallintamallin sisältöön. Säilytysajat ovat kuitenkin merkittävä tiedonhallintaa koskeva määrittävä tekijä.

Tiedonhallintakarttaa perustellaan julkisuusvelvoitteilla ja sillä, että kansalainen voi sen perusteella tehdä tietopyyntöjä. Kartta suositellaan tehtäväksi graafisena kuvauksena. On vähintäänkin epävarmaa, miten em. kartta toimisi tiedon pyytäjää helpottavasti ja samoin on erittäin epävarmaa, että tämä keventäisi tiedonantajan työtaakkaa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelma vaatii organisaatioissa runsaasti työtä, kun otetaan huomioon, että muutoksia toiminnassa tehdään koko ajan. Muutossuunnitelmaan liittyvät käytännöt lisäävät

byrokratiaa, kun jokainen hakee erikseen arkistointilupia. Voisiko sen sijaan ajatella, että tiedonhallinnan lautakunta toimisi ennakoivasti siten, että uusien lakien tullessa arvioisi suoraan, mitä niistä seuraisi arkistoitavien aineistojen osalta. Viranomaisen tehtäväthän määrätään laeilla.

Vaadittavista malleista näyttää muodostuvan monimutkainen kokonaisuus, joka ei näytä ratkaisevan sitä tunnistettua ongelmaa, että nyt joudutaan tekemään monia kuvauksia. Vielä lisää kuvauksia edellytetään asian ja palvelujen tiedonhallintaa kuvaavassa luvussa.

10 § perusteluteksteissä käsitellään 2 momentin kaikki muut kohdat, mutta ei ollenkaan kohtaa 5 eli ei avata sitä, mitä asioita pitäisi olla tiedonhallintamallin tietoturvajärjestelyissä, joka on erittäin laaja asia eli riittääkö esimerkiksi joku osa organisaation tietoturvapoliitikasta vai haetaanko jotain muuta?

Luonnoksen mukaan tiedonhallintamallin voi toteuttaa miten haluaa. Yhdenmukaisuus toisi kuitenkin suurempia hyötyjä, ja siksi valtio voisi tarjota tiedonhallintamallin tekemiseen sähköisen työkalun, joka helpottaisi mallin kokoamista ja edesauttaisi sitä, että ne olisivat enemmän yhteneviä keskenään.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmassa edellytettävissä kohdissa on tietoa, joka väärissä käsissä lisää merkittävästi tietoturvariskejä eli suunnitelmien säilytykseen on syytä kiinnittää huomiota ja olla kriittinen sen julkaisemisen suhteen ainakaan kokonaan. Lisäksi osa kohdista (esim. 7) on sellainen, että muutosta tekevä yksikkö ei välttämättä tiedä, ottaako joku toinen käyttöönsä uudistettavan tietovarannon ja miten se vaikuttaa heihin.

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

Tietoturvavaatimukset on luonnoksessa määritelty niin yleisellä tasolla, että ne voi toteuttaa hyvin monella tavolla. Tästä seuraa se, että on mahdoton arvioida kustannuksia, kun ne voivat olla esimerkiksi tarkastuksen, salauksen tai lokituksen osalta pahimmillaan useita kymmeniätuhansia euroja per järjestelmä. Esimerkiksi Tampereen kaupungilla on järjestelmiä noin 450.

Turvallisuus selvitys ei vielä varmista henkilöiden luotettavuutta. Nyt lakitekstistä tai perusteluista ei mitenkään avata sitä, mitä kaikkea pitää tehdä vai riittääkö lain kannalta turvallisuus selvityksen tekeminen.

Luonnoksessa todetaan, että "Viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa

toisistaan.” Onko tarkoituksena, että jatkossa viranomaiset suunnittelevat tietojärjestelmiä vai vastaavat niiden vaatimusten määrittelystä? Ei ole kunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, että jatkossa kaikista tietoa-aineistoista voidaan helposti muodostaa asiakirjoja. Olisi selkeämpää mainita ne toiminnot, joissa se on tarpeellista.

Joissakin tietoturva-vaatimuksissa pykälissä määritykset ovat niin ylätasolla, että on vaikea tai mahdoton tulkita, mikä on riittävä. Esimerkiksi miten tulkitaan, että vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti? Skaala on iso: tehdäänkö auditointeja vai joudutaanko käyttämään jonkinlaista testausohjelmistoa vai kysytäänkö vain käyttäjiltä aika ajoin?

Pitäisi tarkemmin määritellä, mitä henkilötiedolla tarkoitetaan. Katso henkilötietoihin ja niiden käsittelyyn liittyvät kommentit luvusta 5. Ne koskevat täysin myös tätä pykälää.

Luonnoksen 17§:ssä todetaan että vastuussa olevan viranomaisen pitäisi määritellä käyttöoikeudet, mutta perustelutekstissä todetaan ristiriitaisesti, että pykälän säännökset olisivat kohdistettuja tiedonhallintayksikölle. Nyt eri kunnissa organisaatorakenne ja tietohallinnon organisointi vaihtelevat. Joissain kunnissa viranomainen omistaa käyttämänsä järjestelmän ja toisissa taas vastuu järjestelmistä voi olla eri organisaatiolla esim. tietohallinnolla. Tässä kuten muutamissa muissakin tapauksissa voisi olla parempi kohdistaa asia kuntien tapauksessa tiedonhallintayksikön tasolle.

Luonnoksen 17§:n perustelutekstissä todetaan: ”Säännös edellyttäisi, että käyttöoikeudet on määriteltävä ennalta kullekin tietojärjestelmän käyttäjälle” Tuo lause on monitulkintainen ja siksi epäselvä eli eihän ajantasaisuus edellytä ennalta määrittelyä eli monessa tapauksessa on parempi, että oikeudet tulevat voimaan vasta muutoshetkestä eikä ennalta. Lisäksi pykälän perusteluissa todetaan ”Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan tiedonhallintayksikön olisi myös kontrolloitava käyttöoikeuksien avulla toimitiloihin pääsyä”, mutta ei pykälän 17 ensimmäisen momentin toisessa virkkeessä mainita mitään toimitiloihin pääsystä. Jos pääsy on järjestetty esim. avaimilla, niin ei lakitekstistä voi johtaa sen liittyvän jotenkin tiloihin pääsyyn. Eri asia on, jos tilassa on käytössä kulunvalvonta, niin sen oikeudet on pidettävä ajantasaisina.

Myös 18§:ssä pitäisi tarkemmin määritellä, mitä henkilötiedolla tarkoitetaan. Katso kohdan 5 kommentit liittyen henkilötietoihin ja niiden käsittelyyn, sillä ne koskevat täysin myös tätä pykälää.

Perustelutekstissä viitataan sääntelyn kohdistuvan viranomaiseen, vaikka osassa kunnista sen pitäisi kohdistua tiedonhallintayksikköön, sillä osassa kunnista henkilörekisterien rekisterinpitäjinä eivät ole viranomaiset vaan kunta- tai kaupunkitaso. Muutos on tehty GDPR:n veloitteiden vuoksi eli aiemmin, kun poliittiset lautakunnat olivat rekisterinpitäjinä, olisi GDPR:n veloitteiden toteuttaminen ollut ongelmallista mm. ilmoitusvelvollisuuden osalta tietyssä ajassa, kun lautakunta kokoontuu vain kerran kuussa. Samoin GDPR velvoittaa tekemään sopimuksia rekisterinpitäjän

kanssa ja nyt esimerkiksi ei ole järkevää, että monet isot järjestelmätoimittajat tekisivät monta erillistä sopimusta kuntien eri lautakuntien kanssa, vaan on järkevää tehdä ne kuntatasolla.

Perustelutekstissä todetaan, että ”viranomaisen olisi kerättävä tarpeelliset lokitiedot tietojärjestelmiensä käytöstä ja niistä tehtävistä tietoluovutuksista teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla”. Esimerkiksi Tampereella on viranomaisia, joilla ei ole omia tietojärjestelmiä, vaan ne käyttävät yhteisiä tai keskitetyssä omistuksessa olevia tai palveluna ostettuja tietojärjestelmiä. Siksin sääntelyn olisi parempi kohdistua tiedonhallintayksikköön. Kunnan tai viranomaisen voi olla lisäksi hyvin vaikea tätä kohtaa täyttää, sillä moni tietojärjestelmä ei tee kattavaa käyttölokitusta eikä sitä edes kaikkiin vanhempiin järjestelmiin enää edes saa. Tästä syystä lokitietojen kerääminen saattaa aiheuttaa sen, että kunnan tulee hankkia uusia tietojärjestelmiä. Tätä ei voida tehdä yhtäkkiä ja se aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia. Tästä syystä kuntien tulisi saada pitkä siirtymäaika lokitietojen keräämisen aloittamiselle. Toinen vaihtoehto olisi lieventää ilmaisua ”tarpeelliset henkilötiedot” siten, että velvollisuus ei koskisi kaikkia henkilötietoja tai ainakin laissa voitaisiin todeta, että myöhemmin annettavalla asetuksella täsmennettäisiin tarkemmin, mitä tietoja ja missä tapauksessa on tarpeellista lokitietoja tallettaa.

GDPR:ssä tietyt asiat eivät ole pakollisia, jos ne aiheuttavat kohtuuttomia kustannuksia suhteessa hyötyyn, joten tässä voisi käyttää myös jotain vastaavaa lievennystä.

Suomessa olisi perusteltua saada henkilötietojen käsittely- ja luovutuslokeihin yhdenmukaiset pelisäännöt. Säilytysaika olisi järkevä linjata systemaattisesti olemaan esimerkiksi 5 vuotta. Samassa yhteydessä pitäisi siis käydä läpi erityislainsäädäntö, jossa nyt on jo linjauksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käsittelyn lokitiedoille. Lokien keräämisvelvoite olisi järkevää olla pakollinen vain suojattavien ja erityisten henkilötietoryhmien osalta sekä sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyn osalta. Täten kaikkea henkilötietojen käsittelyä ei tarvitsisi pakosta lokittaa, koska asiaan liittyy sekä teknisiä- että kustannushaasteita. Lokittaminen on kaiken kaikkiaan erittäin ongelmallinen kunnille. Esimerkiksi sote-puolella tämä pilattiin kirjaamalla lakiin vain vaatimus ”ylläpitää käyttö- ja luovutuslokirekisteriä”. Sen jälkeen on tullut enenevästi ongelmia. Lokeihin liittyy kysymykset ”onko niihin asiakkaalla tiedonsaantioikeus” ja jos on, niin onko ”valitustie” olemassa. Sote-lainsäädännössä jätettiin valitustiekin määrittelemättä ja siksi näitä menee selvittelyyn mm. aveihin, eduskunnan oikeusasiamiehelle, tietosuojavaltuutetulle, poliisille.

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)

Asiankäsittely on kunnassa tarkoittanut päätöksentekoprosessia, jossa toimielin tai viranhaltija tekee päätöksen koskien sille tullutta tai sen itse käsittelyyn ottamaa asiaa. Luonnoksessa viranomaisen päätöksenteon lisäksi on asiankäsittely laajennettu koskemaan myös palvelutoiminnassa käytettäviä

operatiivisissa tietojärjestelmissä olevia tietoja, jotka § 23 ja 24 mukaan määritellään asiankäsittelyn tiedoiksi. Luonnoksessa edellytetään pitämään kuvausta siitä, missä tietojärjestelmissä näitä pykälissä 23 ja 24 määriteltyjä tietoja on. Edelleen tulee vielä velvollisuus julkaista kuvaus asiarekisterin tiedoista. Vaatimuksia perustellaan sillä, että tiedonpyytjä voi kuvauksen pohjalta yksilöidä pyyntönsä. Mikä on vähintäänkin idealistista.

Asiankäsittelyn menettelyiden laajentaminen palvelutoimintaan on suuri ja kustannuksia aiheuttava vaatimus erityisesti kunnille. Keskikokoisessakin kunnassa on muutama sata tietojärjestelmää, joista vain muutama on ns. asianhallinnan järjestelmä ja suurin osa palvelujen tuottamiseen ja tukipalveluihin käytettäviä järjestelmiä. Näistä vaaditut tiedot pitäisi saada yhteen loogiseen asiarekisteriin. Perusteina vaatimuksille käytetään tiedonsaantipyyntöjen helpottumista ja mahdollisuutta edistää toimintaprosessien kehittämistä. Perustelujen todennettavuus jää oletuksen varaan eikä ole arvioitavissa ovatko hyödyt missään suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Viranomaisen on luonnoksen mukaan muodostettava asian yksilöivä tunnus. Tunnuksen muoto jätetään viranomaisen harkittavaksi. Kuitenkin pykälässä, jossa tunnusvelvoite määritellään todetaan asialle yksilöivät tunnistetiedot. Ne ovat normaaleja metatietoja, joita seuraavassa pykälässä luetellaan lisää. Joidenkin metatietojen tuominen tunnuspykälään voi aiheuttaa käsityksen, että ne ovat tunnukseen vaadittavia. Ensimmäisenä on vaatimus Y-tunnuksen käytöstä, joka ei ole selkokielen ja siksi tunnukseen sopimaton. Tunnukseen tarvitaan siis esimerkiksi kunnan nimi. Tällä tavoin sama asia tulee yksilöidä kahdella eri tavalla.

Luonnoksen 25§:ssä pitäisi tarkemmin määritellä mitä henkilötiedolla tarkoitetaan. Katso luvusta 5 kommentit liittyen henkilötietoihin ja niiden käsittelyyn, sillä ne koskevat myös tätä pykälää.

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

Viranomaisen edellytetään säilyttävän asiakirjansa vain sähköisessä muodossa ja myös tavalle asetetaan vaatimuksia. Toteuttaminen näyttää edellyttävän, että viranomaisella, ei tiedonhallintayksiköllä, on säilytysjärjestelmä, joka kriteerit toteuttaa. Jos ei ole säilytysratkaisua pitäisi operatiivisissa järjestelmissä olla ominaisuuksia kuten hävittäminen, jotta voidaan noudattaa annettuja säilytysaikoja. Näinhän ei nyt ole.

Luonnoksen 30§ kohdan 3 ja pykälän viimeisen lauseen täyttäminen voivat olla teknisesti kohtalaisen haastavia ja aiheuttaa merkittäviä järjestelmäkohtaisia lisäkustannuksia.

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

Luonnoksessa annetaan, kuten nytkin on, säilytysaikojen päättämisvastuu viranomaiselle. Nyt tämä linjaus saa erilaisen sävyn siitä, että lakiin on tuotu uutena käsitteenä tiedonhallintayksikkö, joka nähdään laajempuna kuin viranomainen. Viranomaisen rooli voi näyttäytyä siten, että yksittäinen viranomainen esimerkiksi kunnassa voi toteuttaa ratkaisuja, jotka eivät ole kunnan kokonaisuutta

katsottaessa hyödyllisiä. Tämä voi johtaa nykyistä hajaantuneempaan tilanteeseen ja myös rikkoa keskitettyjä tapoja toimia.

Luonnoksen mukaan arkistoja voi maassa olla monia. Esimerkiksi yksittäisellä tiedonhallintayksiköllä voi olla oma arkisto, johon on pääsy niillä, joiden tehtäväksi on määrätty ylläpito tai tietopalvelu. Arkiston aineistoa ei siis voi suoraan käyttää esimerkiksi palveluja rakennettaessa. Jos jotakin tietoa käytetään palveluissa, se ei voi olla arkistossa, vaan säilytyksessä ja vaatii säilytysratkaisun, sillä useinkaan ei ole järkevää rakentaa palveluja suoraan operatiivisen järjestelmän päälle, varsinkaan hyvin pitkään säilytettävien aineistojen osalta, joita siis ei voi siirtää arkistoon. Tämä voi johtaa siihen, että viranomaisella pitää olla erikseen säilytysratkaisu ja arkisto.

Analogiset aineistot tulevat luonnoksessa tai perusteluissa mainituiksi vain §36 kohdalla, jossa on maininta muualla kuin tietojärjestelmissä arkistoitavista aineistoista. Julkisen hallinnon arkistoissa on runsaasti analogisia aineistoja ja nekin on syytä ottaa huomioon. Niiden suhteen pitäisi vähintäänkin todeta, että noudatetaan olemassa olevia määräyksiä.

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

Tiedonhallintayksikköä koskevien määräysten osalta siirtymäaikasäädökset ovat liian tiukat eivätkä ota millään lailla huomioon maakuntien muodossa mahdollisesti tapahtuvaa suurta muutosta. Myös tietoturvaluusvaatimuksien osalta siirtymäsäännökset ovat muiden kuin valtion organisaatioiden osalta liian tiukat varsinkin huomioiden sen, että tietoturva-asiantuntijoiden saatavuus on heikkoa. Erityisesti 18§ osalta tarvitaan pidennystä, sillä sen alkuperäinen muotoilu voi aiheuttaa tarvetta uusia useita tietojärjestelmiä ja siihen 2 vuotta liian lyhyt aika.

14. Muut huomiot

Julkisuuslain 27§ Arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antaminen ehdotetaan tehtäväksi muutos kohtaan, jossa nyt todetaan, että "arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan."

Luonnoksessa ehdotetaan uudeksi muotoiluksi seuraavaa: 27§ Tiedon antaminen arkistoon siirretyistä salassa pidettävistä asiakirjoista "Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti arkistoon siirretystä salassa pidettäväksi

säädetyistä viranomaisen asiakirjaista saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Tiedon antamisesta päättää se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut. Jos asiakirja on siirretty Kansallisarkiston ylläpitämään arkistoon, päättää tietojen antamisesta Kansallisarkisto."

Aiempi muotoilu mahdollisti sen, että lupakäytäntö voitiin sopia ennakoivasti ja näin palvelun sujuvuutta tukevaksi. Uuden muotoilun myötä käytäntö on muuttumassa takapainotteiseksi yksittäiseen tietopyyntötilanteeseen liittyväksi. Arkistossa oleva aineisto voi olla myös "isännätöntä". Niihin tilanteisiin ei uusi muotoilu sovi.

Jos maakunta/soteuudistus toteutuu, pitää maakunnan tehdä oma tiedonhallintamalli. Maakunta/sote-uudistuksessa on merkittäviä muutoksia tulossa henkilötietojen käsittelylainsäädäntöön ja ilmeisesti muutokset eivät tule voimaan, jos maakuntamalli kariutuu. Kuntien pitäisi keskittyä tiedonhallintalain voimaantulon myötä niiden tietojen hallinnan suunnitteluun, jotka ovat jäämässä kunnille ja muiden tietojen hallinnan osalta pitäisi maakuntavalmistelutyöryhmien tehdä omat tiedonhallintasuunnitelmansa. Tässä ei kannata nyt tehdä maakunta/sote asioiden osalta työtä kahteen kertaan.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Suunniteltu monien mallien kokonaisuus on kovin monimuotoinen ja runsaasti toimia vaativa. Sen toteuttaminen ja ylläpitäminen luonnoksessa edellytetyllä tavalla vaatii resursseja. Tekstin perusteella on vaikea arvioida, voiko panostuksella saada toimivan kokonaisuuden.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Asiakäsittelyn menettelyt ollaan laajentamassa operatiivisiin tietojärjestelmiin. Jos tätä vaatimusta yritetään toteuttaa kuntaympäristössä, aiheuttaisi se merkittäviä kustannuksia, sillä yksittäisellä kunnalla on kymmeniä tai satoja palvelujen tuottamiseen ja tukipalveluihin liittyvää tietojärjestelmää. Perustelut tälle vaatimukselle jäävät kevyiksi ja on vaikea vakuuttua vaatimuksen toteuttamisella saavutettavista hyödyistä. Nykyisessä tietojärjestelmäympäristössä toteutus on vaikeaa tai ei onnistu lainkaan, sillä järjestelmät eivät juurikaan ole riittävän joustavia, jotta jälkikäteinen toteutus mahdollistuisi.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Luonnos lähtee siitä, että kukin tiedonhallintayksikkö hoitaa itse arkistoinnin. Tämä tarkoittaa, että on hankittava järjestelmä, joka soveltuu aineistojen pysyvään säilyttämiseen. Pysyvä säilyttäminen vaatii järjestelmältä monia erityisominaisuuksia ja tietojen ylläpitäminen vaatii tietojen huoltoa (esim. migraatio). Tämä ei johda tehokkaaseen toimintaan, mihin esimerkiksi Sapan suunnittelulla pyrittiin. Tehokkaampaa olisi rakentaa suurempia kokonaisuuksia.

Muuta huomioitavaa:

Lakiehdotuksen vaikutuksia työmääriin ja kustannuksiin on erittäin vaikea arvioida. Osa lain kohdista on niin ylätasolla, että niiden perusteella on mahdoton arvioida kaikkia vaikutuksia ja kustannuksia. Toisaalta osa lain kohdista on liiankin yksityiskohtaisia. Joka tapauksessa lain toimeenpaneminen kunnissa vaatii paljon resursseja, joita kunnilla ei nykytilanteessa ole.

Kunnissa tehdään paljon asioita tytäryhtiöiden sekä muiden yritysten kautta, joten lain toteuttaminen edellyttää myös paljon neuvotteluja ja sopimista niiden yritysten kanssa, jotka tuottavat palveluita viranomaisten lukuun. Tämänkin työmäärän arvioiminen on vaikeaa.

Myös asiantuntijoiden riittävyys ja saatavuus muodostuvat todennäköisesti ongelmaksi lain toteutusvaiheessa. Lausuttavan tekstin perusteella esimerkiksi tietoturva-asiantuntijoita tarvitaan kunnissa esityksen mukaan 0.5-1 htv per tiedonhallintayksikkö. Tuon perusteella esimerkiksi Tampereen kaupungilla ja kehyskunnissa tarvitaan 5-9 htv:tä tietoturva-asiantuntijoita, joita kunnilla ei itsellään ole riittävästi. Todennäköisesti myös ulkopuolisista asiantuntijoista on samaan aikaan pulaa, joten niitä ei luultavasti saada riittävästi varsinkin, jos maakuntaudistus tarvitsee samoja resursseja.

Lausuttavassa tekstissä tai sen pohjalta ei saada tässä vaiheessa riittävän tarkkuustason tietoa esimerkiksi kertaluonteisten ja jatkuvien kustannusten suuruusluokan arvioimiseksi. Kustannusten arvioinnissa kaikkein suurin kysymysmerkki kohdistuu siihen, kuinka laajaan joukkoon tietojärjestelmiä tietyt lain veloitteet, kuten tietojen luovutuksen rajapintojen, salauksen tai käyttölokituksen rakentaminen, oikeasti tulee ulottaa. Yksittäistä tietojärjestelmää kohti mainitut kustannukset saattavat kertaluonteisesti nousta jopa kymmeneen tuhansiin euroihin ja lisäksi myös järjestelmätoimittajien veloittamat jatkuvat ylläpitomaksut tyypillisesti tällaisissa tapauksissa nousevat. Pelkästään Tampereen kaupungilla on käytössään noin 450 sovellusta/tietojärjestelmää, joten on aivan oleellista kuinka laajaan joukkoon näistä uuden lain vaatimukset kohdistuvat.

Kuntien organisointi vaihtelee kunnittain ja joissain kunnissa on määritelty esimerkiksi tietohallinnolle erilaisia keskitettyjä vastuita, joita nyt tässä laissa määritellään viranomaisen tasolle tai päinvastoin. Mikäli kunnassa on toiminta organisoitu eri tavalla kuin nyt lakiehdotuksessa, aiheuttaa sen muuttaminen turhaa lisätyötä, jos asia olisi kunnossa alkuperäisellä tavalla organisoituna. Yleisesti dokumenttia lukiessa on sekavaa, kun osa linjauksista koskee viranomaista ja osa tiedonhallintoyksikköä eli koko kuntaa.

Tampereen kaupunki tukee Kuntaliiton lausunnossaan esittämiä kannanottoja.

Pajari Helena
Tampereen kaupunki