

Lausunto

28.09.2018

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymältä (Essote) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuntopyyntöön kohteena olevan hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja samalla laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Lain tarkoituksena on edistetään viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvasuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla pyritään edistämään myös julkisuus-periaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Ehdotettavaksi tarkoitettun tiedonhallintalain sääntely tulee korvaamaan ja uudistamaan voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Lisäksi laki korvaa viranomaisten toiminnasta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Kumottavaksi tulevat samalla mm. arkistolaki sekä laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta.

Essote pitää hyvänä, että tiedonhallintaa koskeva sääntely kootaan yhteen yleislakiin. Voimassa oleva sääntely on hajallaan useassa eri laissa, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Lisäksi tiedonhallintaa sivutaan useassa Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa ja EU-oikeudessa. Kuntasektorilla tiedon määrä kasvaa jatkuvasti, minkä vuoksi lainsäädännön on oltava selkeää ja tarjottava mahdollisuudet laadukkaaseen ja tehokkaaseen tiedonhallintaan.

Essote toivoisi kuitenkin toivoisi, että esityksessä tuodaan selkeämmin esiin, mitkä ovat keskeisimmät muutokset ja niihin liittyvät kustannusvaikutukset tiedonhallinnan nykytilaan. Esityksessä esitetään muutettavaksi myös eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä. Selkeyden vuoksi esityksessä olisi hyvä kertoa tarkemmin, miten esitetyt muutokset käytännössä vaikuttavat esimerkiksi yksittäisen tiedonhallintayksikön toimintaan.

Säännöksessä tiedonhallinnan laadulla tarkoitettaisiin viranomaisen käyttämien tietoaaineistojen ajantasaisuutta, virheettömyyttä ja käyttökelpoisuutta käyttötarkoitukseensa. Laissa olisi säännökset niistä teknisistä ja organisatorisista toimista, jotka viranomaisen tulisi toteuttaa tietoturvallisuuden minimitason varmistamiseksi asiakirjoja ja tietoaaineistoja käsiteltäessä.

Ehdotetun lain lukujaon mukaisesti laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvallisuudesta, turvallisuusluokittelusta, asian ja palvelujen tiedonhallinnasta, tietoaaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta sekä tietoaaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista.

Esityksessä on unohdettu, että tiedonhallinnan (käyttökelpoisuus) kannalta ensiarvoisen tärkeää on tietojen ja käsitteiden yhdenmukaisuus ja sitä kautta vertailtavuus, pelkkä tekninen yhteen toimivuus ei riitä. 3§ kohta 7 ja 10§ sivuavat aihetta hieman, mutta ei riittävästi. Lakiesityksen pitäisi ottaa kantaa siihen miten yhdenmukaistaminen (tiedot & käsitteet) realisoituvat. Asiaa käsitelty myös 26§: ssä, mutta ei kuitenkaan riittävällä tarkkuudella. Lisäksi tähän liittyvät vastuukysymykset tulisi määritellä tarkemmin.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Luvussa on kuvattu tiedonhallinnan nykytila erittäin hyvin: tiedonhallintaa säätelee tällä hetkellä hyvin monet eri normit ja siihen liittyy eri näkökulmista velvollisuuksia, jotka johtavat moninkertaiseen velvollisuuksien toteuttamiseen, kuten tiedonhallintaa koskevien kuvausten laatimiseen käsittelytoimia koskevana selosteena, tietojärjestelmäselosteena, arkistonmuodostussuunnitelmana sekä kokonaisarkkitehtuurikuvauksina. Erilaiset kuvaukset johtavat myös viranomaisorganisaatioissa epäyhtenäisiin kuvauksiin. Lisäksi luvussa on nostettu aiheellisesti esiin se, että voimassaolevan lainsäädännön käsitteistökin on osin vanhentunutta (esim. Arkistolaissa tiedonhallinnalla viitataan pitkäaikaisarkistointiin).

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Olemassa olevan tiedonhallinnan sääntelyn kokoamista mahdollisimman pitkälle yhden lain alle on periaatteellisesti toimiva ratkaisu. Sen avulla kokonaisvaltainen tiedon linkkaaren hallinta tulee näkyvämmäksi. Lain lisäksi tietohallintoyksiköt tarvitsevat kuitenkin riittävän tarkat toimintaohjeet, jotta erilaisilta lain tulkinnoista vältyttäisiin.

Säilytysaikojen määrittelyn siirtäminen tiedonhallintalautakunnalle on hyvä asia, koska sen myötä säilytysaikapäätöksistä tulee aiempaa johdonmukaisempia. Säilytysajoista olisi syytä mitä jatkossa julkisella verkkosivulla mahdollisimman selkeää ja kattavaa luetteloa. Tällä hetkellä säilytysaikatietojen etsiminen on hankalampaa, koska tieto useammassa eri lähteessä.

Ehdotetussa laissa säänneltäisiin tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään samat perustason vaatimukset. Tämä tuo kuitenkin kustannuspaineita tiedonhallintayksiköiden organisaatioille-huomioitava rahoituksen järjestämisessä

Lakiesitys toisi monia uusia tehtäviä tiedonhallintayksiköille, jotka tarkoittavat myös merkittäviä lisätoimia:

- asiakirjojen turvallisuusluokituksen hoitaminen (19§)
- riittävien resurssien ja asianmukaisten työvälineiden olemassa olosta huolehtiminen
- tiedonhallintayksiköille säädettävät tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausvelvoitteet

Erityisesti tiedonhallintaa koskevien kuvausten ajantasaisuuden varmistamisen voidaan katsoa muodostavan tiedonhallintayksiköille tehtäviä, joiden toteuttaminen edellyttää henkilöstön osaamisen kehittämistä sekä tiedon ylläpitoa tukevien välineiden järjestämistä. Yleisessä tietoverkossa julkaistavien julkiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaineistojen tuottaminen tulee vaatimaan tiedonhallintayksiköiltä tietosuojaja- ja tietoturvamennettelyiden kehittämistä sekä aineistojen mahdollista muokkaamista siten, että aineistojen sisältämät yleisen turvallisuuden tai tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumisen vaarantavat tiedot voidaan julkaistavista aineistoista poistaa. Lisäksi tiedonhallintayksiköille lisäresurssitarpeita aiheuttavat henkilöstön ja palvelutuottajien luotettavuuden varmistamista, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamista sekä tiedonsiirto salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttäen.

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

Uudet käsitteet ja käsitteiden osittainen uudelleenmäärittely hyvä asia (mm. tiedonhallintayksikkö, tietoaineisto), koska käsitteiden merkitykset ovat ehtineet muuttua varsin paljon arkistolain julkaisemisen jälkeen.

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

Esityksen mukaan tiedonhallintakartta tulee olemaan hyvin keskeinen dokumentti tiedonhallinnan organisoimisen kannalta. Sen laadinnan osalta tiedonhallintayksiköt tarvitsevat vielä paljon tarkennuksia ja lisätietoja, jotta se osataan laatia kaikkialla yhdenmukaisen periaattein. Olisi myös siitä tarkentaa mitä dokumentteja/kuvauksia ei tarvitse enää laatia jatkossa, kun tiedonhallintakartan laadinta tulee pakolliseksi.

VM:lle on tulossa esityksen perusteella todella paljon esimerkiksi koordinaation ja valvonnan osalta valtaa. Tällöin on myös syytä varmistaa riittävät resurssit, jotta lain velvoittamat kuvaukset myös oikeasti tullaan tekemään tiedonhallintayksiköissä. Nykyisin ei esimerkiksi asiakirjahallinnon osalta käytännössä valvontaa ole lainkaan.

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

Mikä on tiedonhallintamallin suhde tiedonohjaussuunnitelmaan? Tarvitseeko niitä laatia tulevaisuudessa? Maakuntauudistuksen nimissä laaditaan parhaillaan maakunnille yhteistä tiedonohjaussuunnitelmaa, mutta tämä lakiesitys ei tunne edes tiedonohjaussuunnitelman käsitettä.

Tiedonhallintakartan ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta tarvitaan tarkemmat mallit/suosituksset.

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on suunniteltava tiedonhallinta siten, että hyödynnetään muita tietovarantoja. Tarvittavien teknisten rajapintojen rakentaminen on kuitenkin erittäin haastavaa ja kallista toteuttaa annetussa määräajassa

Tiedonhallintamallin julkaiseminen yleiseen verkkoon sisältää tietoturvaan kohdistuvia riskejä, jollei julkaistavaa sisältöä ole tarkkaan rajattu ja määritelty.

Esitys korostaa sitä, että viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja. Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot, jotta niiden avulla voidaan erottaa helposti kustakin asiakirjasta sen sisältöön kuuluvat julkiset ja salassa pidettävät tiedot. Säännöksen tarkoituksena on tietojen saatavuuden varmistaminen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, viranomaisten tehtävien hoitamiseksi sekä salassa pidettävien tietojen osalta salassapitointressin turvaamiseksi. Edellä mainitut tavoitteet ovat periaatteellisella tasolla kannatettavia, mutta hakutoiminnallisuuksien rakentaminen vaatii paljon sisällöllisestä ja teknistä määrittelytyötä eikä sitä ole realistista toteuttaa esityksen edellyttämässä aikataulussa.

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

Tietoturvallisuuden varmistaminen 14 § Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tiedonhallintayksikön olisi varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan tunnistamalla tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Säännöksen perusteella tiedonhallintayksiköiden olisi arvioitava tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin liittyviä riskejä säännöllisesti niiden koko elinkaaren ajan.

Lokitietojen kerääminen 18 §. Lokitietojen kerääminen. Pykälässä säädettäisiin tietojärjestelmien lokitietojen keräämisestä, jos tietojärjestelmässä olevat tiedot ovat salassa pidettäviä tai sisältävät henkilötietoja.

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

Merkinnot sähköiseen asiakirjaan turvallisuusluokituksen muuttamisesta voivat olla hankalia, koska operatiiviset järjestelmät eivät tue tätä tällä hetkellä.

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

Asian yksilöivä tunnus erittäin hyvä asia. Tällöin ei tarvitsisi enää tallentaa samaa asiakirjaa useampaan kertaan. Tarvittavien katseluyhteyksien rakentamiseen tulee kuitenkin varata riittävästi aikaa.

Asianhallintaa koskevan metatietomallin laajentaminen operatiivisissa järjestelmissä käsiteltäville tiedoille tulee olemaan kallista ja tarvitsee riittävän siirtymäajan.

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

Sähköisen säilyttämisen tavoite on kannatettava linjaus. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin syytä selkeyttää myös vahvan sähköisen allekirjoituksen vaatimuksia, koska sähköisen allekirjoituksen vaade voi muodostua esteeksi sähköiselle säilyttämiselle.

Esityksen mukaan viranomainen voi avata tietovarantonsa katseluyhteyden toiselle viranomaiselle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Tämä on kuitenkin teknisesti erittäin haastava järjestää annetussa määräajassa.

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

36 §:n muotoilu tulee korjata: ”Arkistoitavaksi määritelty tietoaineisto on siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen”. Säilytysaika ei pääty vaan aineiston aktiivikäyttö.

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

Ehdotettava laki sisältäisi siirtymäsäännöksiä, koska lain voimaantullessa tiedonhallintayksiköillä ei ole kaikkia lain vaatimuksia edellyttämiä kuvauksia tai muita valmiuksia soveltaa uutta lakia ja siinä olevia uusia säännöksiä. Siltä osin kuin laissa olevat säännökset vastaavat voimassa olevaa, mutta kumottavaa tai muutettavaa lainsäädäntöä siirtymäaikoja ei ehdoteta säädettäväksi tai jos sääntely vastaa jo voimassa olevia käytäntöjä.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen olisi laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli viimeistään 15 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tällä hetkellä viranomaisilla on käsittelytoimia koskevia selosteita, tietojärjestelmäselosteita, arkistonmuodostussuunnitelmia (tiedonohjaussuunnitelma) ja arkkitehtuurikuvauksia, joiden yhteensovittamiseen pitää varata riittävästi aikaa. Koska tiedonhallintamalli tuotetaan olemassa olevien dokumenttien perusteella, 15 kuukautta voidaan pitää riittävänä aikana tiedonhallintamallin laatimiselle.

14. Muut huomiot

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Uusien kuvausten ja muiden keskeisten velvoitteiden täyttämien vie merkittävästi tiedonhallintayksiköiden resursseja. Pitkällä aikavälillä tietysti yhdenmukaiset kuvausmallit helpottavat tiedon asianmukaista hallintaa koko sen elinkaaren ajan. VM:ltä tarvitaan kuitenkin ehdottomasti riittävän tarkat ja konkreettiset työohjeet kuvausten laatimiseen ja riittävästi laadukasta koulutusta.

Vaikutukset tiedonhallintayksikön henkilöstökustannuksiin ja määriin eivät ole realistisia kyseisessä esityksessä. Ne tulisi arvioida uudestaan ja huomioida tehtävien laajuudet ja ko. organisaatioiden kyvykyys tehdä ne itse (koulutustarve) / hankkia ne ostopalveluna, jolloin kustannus nousee huomattavasti esim:” 0,5–1 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantuntija palvelujen hankintaan noin 10 000–20 000 eurolla”

Tiedonhallintayksikön johdolla tarkoitettaisiin virastojen ja laitosten työjärjestyksissä sekä eri toimijoiden hallintosäännöissä määriteltyä virastopäällikköä tai johtavaa toimielintä. Johdolla tarkoitettaisiin valtion viraston tai laitoksen päällikköä, joka on tyyppillisesti virkanimikkeeltään pääjohtaja tai ylijohtaja. Kuntalain (410/2015) 38 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Siten kunnanhallitus toimisi lähtökohtaisesti tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikön johtona.

Valtiovarainministeriön vastuulla olisi järjestää myös valtio, kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen yhteisten tavoitteiden muodostamiseksi sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuotannon koordinoimiseksi tarvittavat yhteistyötavat ja -menettelyt.

Tarkoittaako edellä oleva sitä, että VM määrää, miten palvelut järjestetään? Jos näin on, niin tällä tulee olemaan merkittävää vaikutusta markkinoiden toimintaan.

Tietoturvallisuus:

Turvallisuusluokitustietojen ulottaminen operatiivisiin tietojärjestelmiin aiheuttaa muutuskustannuksia.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Yksilöivän asian tunnuksen käyttöönotto asianhallintajärjestelmissä ei edellyttäne tiedonhallintayksiköltä merkittäviä lisäresursseja. Tunnuksen ulottaminen operatiivisiin järjestelmiin saattaa olla haastavampaa.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Esitetyt muutostarpeet nykyisiin arkistojärjestelmiin eivät ole kovin suuria. Osalla organisaatioista on jo käytössä edistyneet arkistojärjestelmät, joiden osalta aivan uusina ominaisuuksina tulisivat tietojen pseudonymisointi ja uudet tietoturvaluokitukset. Toinen asia on sitten se, mitä on tarkoituksenmukaista järkevää rakentaa passiiviarkistoihin, joista tietoja tarvitaan äärimmäisen harvoin.

Muuta huomioitavaa:

-

Mielonen Jukka
Etelä-Savon sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä -
Tietohallintopalvelut