

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**

Nykyisellään eri lakeihin sisältyvää säätelyä pyritään tiedonhallintalain luonnoksessa yhdistämään samaan lakiin, mikä on hyvä kehityssuunta.

Tiedonhallintalain luonnos tuo eri viranomaistahoille lisää tehtäviä. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa on sivulla 27 todettu, että hallituksen tavoitteena on turhan säätelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Nykyisellään lakiluonnos johtaa viranomaisten hallinnollisen taakan kasvamiseen.

Tiedonhallintayksikön resurssien riittävyys tulee olemaan haaste, organisaation koosta riippumatta. Muutokset eivät ole kaikki suuria verrattuna nykyiseen kehitystyöhön. Lakiluonnoksen perusteella suurimmaksi osin jatketaan suunnitellulla tavalla, mutta resurssien sitominen työhön tiukkojen siirtymäsäännösten sanelemassa aikataulussa sekä toisaalta lakiluonnoksen tuomiin uusiin tehtäviin tulee aiheuttamaan lisäkustannuksia.

#### **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

-

#### **3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Lakiluonnos sisältää tavoiteltavia uudistuksia sekä yhtenäistämiseen tähtäviä toimenpiteitä, jotka selkeyttävät ja tehostavat tiedonhallintayksiköiden toimintaa. Tällaisia ovat mm. tietoturvallisuuden vaatimusten laajentaminen kaikkiin viranomaisiin sekä lakisääteinen sähköinen säilytys.

Yhtenäistämisyhtymyksissä on kuitenkin oltava yhtenäiset, nykyiseen normistoon perustuvat periaatteet. Näin taataan jatkuvuus sekä vertailtavuus tehtävässä kehittämistyössä. Tässä lakiluonnoksessa jää liian ohueksi nykyisten mallien ja normien asema, mm. JHS-suositukset, SÄHKE2. Omalta osaltaan epävarmuutta nykyisten päätösten ja normien jatkuvuuteen tuo uusi valvonta- ja päätöselin Tiedonhallintalautakunta ja sen asema ko. normien mullistajana tai vahvistajana.

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

Laatukriteeriä ”käyttökelpoisuus käyttötarkoitukseensa” olisi hyvä avata, sillä termi on tiedonhallintaympäristössä uusi.

Määritelmien päivittäminen vastaamaan nykyistä ja tulevaa toimintaympäristöä on tarpeen, sillä muutoksia on tapahtunut sitten arkistolain voimaantulon. Tulisi kuitenkin välttää muutoksia vain muutoksen vuoksi; jos määritelmän sisältö vastaa täysin sitä, mihin arkistolaissa tai muussa nykylainsäädännössä viitataan, ei termin muuttamisesta ole merkittävää etua. Määritelmien muutokset ovat siirtymävaiheessa ja sen jälkeenkin haastavia juurruttaa käytännön toimintaan.

Määritelmien yksityiskohtaisissa perusteluissa saisi tulla selkeämmin esille, miltä osin määritelmä on muuttunut. Esim. onko tiedonhallintayksikkö täysin vastaava kuin arkistolain arkistonmuodostaja.

Tietojärjestelmän määritelmä on ymmärretty lakiluonnoksessa laajasti. Tulee huolehtia, että tietojärjestelmä käsitetään tässä ja muissa laeissa vastaavanlaisena laajana kokonaisuutena. Yleisesti ymmärrys on, että tietojärjestelmällä tarkoitetaan yksittäistä ohjelmistoa tai sovellusta. Lisäksi on varmistettava, että tietojärjestelmän käsite on vastaavalla tavalla merkitykseltään laaja läpi koko lakiluonnoksen.

Nykytoiminnan kannalta arkistointi –määrittely on kaikkein suurin muutos verrattuna aikaisempaan. Täytyy huolehtia, että arkistoinnin vaatimukset edelleen otetaan huomioon tietovarantojen säilytyksen suunnittelussa ja toteutuksessa eikä arkistointia toimintana erotella kokonaan muusta tiedonhallinnasta.

Lakiluonnoksen yksityisten perustelujen perusteella nykyiseen vastuunjakoon ei ole tulossa merkittäviä muutoksia.

Koulutusvastuu on mainittu erityisesti. Kouluttamisen laajuus tulee määritellä. Kouluttamisella on resurssivaikutusta. Tätä katsottaessa tulevan kannalta, maakuntanäkökulmasta, koskisi koulutusvaade hyvin laajaa joukkoa yksityisiä toimijoita (ostopalveluiden toteuttajat,

henkilökohtainen budjetti- tai palvelusetelitoteuttajat). Täten vaatimusta yksityisten sidosryhmien kouluttamiseen tulisi täsmentää, esim. voidaanko toteuttaa sopimusteknisesti.

Yhtäläisyydet ja toisaalta erot tietosuoja-asetuksen tuomiin vaatimuksiin, mm riskienhallinnassa, olisi tunnistettava ja kuvattava tarkemmin. Lakiluonnoksesta pitäisi tulla paremmin ilmi, mitä lisätehtävää se antaa tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin verrattuna. Asiakasrajapinnassa toimivalla viranomaisella on hyvin vähän tietoryhmiä, joissa ei olisi henkilötietojen käsittelyä ja täten tietosuoja-asetuksen vaatimukset jo toteuduttava.

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

Lakiluonnoksen perusteella yhteentoimivuuden ohjaus on jatkossa VM-keskeistä. Jää epäselväksi, millä tasolla voidaan laatia koko julkisen hallinnon osalta niin, että hyödyttäisi myös paikallisia toimijoita kuten tulevat maakunnat ja nimenomaan maakuntien oman toiminnan kehittämistä. Ohjaus tulisi ulottaa myös tiedonhallintalain toteutuksen yhdenmukaistamiseen, jolla varmistettaisiin, ettei toteutustavoista tulisi liian kirjavia. Esim. yhteisen tehtäväluokituksen tuoma hyöty ei saisi mennä hukkaan, vaan vastaavista jo tehdyistä malleista tulisi osa julkisen hallinnon tiedonhallintamallia ja toivottua läpinäkyvyyttä.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että VM koordinoisi ja ohjaisi julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen sanastojen määrittelyä. Sen sijaan ”joissakin tilanteissa toimialasta vastaava ministeriö ohjaisi teknisen yhteentoimivuuden mahdollistavien rajapintojen määrittelytyötä”. Edullisempaa kokonaissuunnittelulle olisi, että myös sanastojen määrittelyt tehtäisiin samalla tavoin toimialasta vastaavan ministeriön toimesta, jotta asiantuntemus kyseiseen työhön olisi paremmin käytettävissä.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävien tueksi, olisi tarpeen sopia sitovista standardeista asetuksella. Mm. SÄHKE2, JHS-suositukset. Standardeihin sitoutuminen on vahvempi tausta järjestelmäkehitykselle kuin pelkät suositukset.

Tiedonhallintalautakunnan on tarkoitus käsitellä uudelleen kaikki aiemmat päätökset. Onko varmistettu, että tämän ylimenokauden aikana järjestelmäkehitystyö ei pysähdy kokonaan lautakuntapäätöksien odotteluun. Lisäksi tulisi tarkemmin selvittää vaikutuksia, jos päätöksiä taannehtivasti muutetaan merkittävästi.

Tiedonhallintalautakunnan työmäärä verrattuna lakiluonnoksessa esitettyyn resursointiin eivät täsmää.

Työtä on todennäköisesti tiedossa asiantuntijaselvittelyineen ja kuulemisineen huomattavasti enemmän, mutta tämä työ ei tule tarpeeksi hyvin lakiluonnoksessa esiin. Lisäksi väliaikaisiin jaostoihin pohjautuvan työn täytyisi esittäytyä lakiluonnoksessa riittävän pitkäjänteisenä ja laajana tavoitteiltaan, ettei ”väliaikainen” tuo käsitystä liian pienten kokonaisuuksien käsittelystä liian nopeassa aikataulussa.

Lakiluonnoksen termejä käyttäen, tulisi lautakunnan jäsenistössä olla ”säilytyksen ja arkistoinnin asiantuntijoita”, pelkän arkistoinnin sijaan.

Lakiluonnos ei velvoita kunnallisia tai maakunnallisia toimijoita hakemaan yhteisiä päätöksiä. On selvennettävä, tuleeko näin tehdä tai hakemuksista huolimatta, tuleeko tiedonhallintalautakunta antamaan päätöksensä esim kaikkia maakuntia velvoittavina.

Kautta linjan tulee puhua tietosuoja-asetuksen mukaisesta valvontaviranomaisesta, sillä kansallisessa lainsäädännössä ei käytetä enää tietosuojavaltuutetun termiä.

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

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi selvittää tarkemmin, onko kyseessä täysin sama tehtävä kuin kokonaisarkkitehtuuri – tai TOS –työssä ja, voiko niitä jatkaa sellaisenaan nykyisin periaattein.

Edelleen, jos arkistonmuodostussuunnitelma ei olisi lakisääteinen, vaan tiedonhallintamallin toteutus jää organisaation oman harkinnan varaan muodoltaan, onko vaarana, että tiedonhallinnan toteutustavat muuttuvat hyvin kirjaviksi. Lisäksi jos vastaavien tietojen tarkkuustasot vaihtelevat, voiko esim. tiedonhallinta-mallin ainoa oleellinen säilytystä koskeva tieto olla ”arkistoidaanko säilytysajan päättymisen jälkeen” eli merkitään vain arkistointitarve, eikä säilytysaikamäärettä enää merkittäisi.

Lakiluonnoksessa tulisi tarkentaa miltä osin tiedonhallintayksikkö on vastuullinen kuvaamaan ja ylläpitämään ”toimintaympäristönsä” tiedonhallintamalla, siltä osin kuin suunnittelu ei ole tiedonhallintayksikön omissa käsissä. Lisäksi tulisi tarkentaa, miten eri tiedonhallintayksiköt ottavat toisensa huomioon omassa suunnittelutyössään tiedonhallintamalleissa.

3 momentin vaatimus laatia julkinen ”tiedonhallintakartta” tulisi täsmentää sisällön osalta. Tulisi selvittää, millaisella kuvaustasolla ja menetelminä kuvataan ”tietojärjestelminä” erilaiset tavat yhdistellä tietoa, kuten data-altaat, tekoälyn hyödyntäminen.

Tulisi tarkentaa, koskeeko tiedonsiirtoprotokollan kuvaukset yleistä tasoa vai järjestelmän eri sovellusten välistä tiedonsiirtoa. Kaiken kaikkiaan, näitä tietoja ei tarkalla tasolla voi julkiseen tiedonhallintakarttaan kuvata.

Muutossuunnitelman laadinnasta jää epäselväksi, tuleeko se käsittää laajasti vai suppeasti esim. kohdassa ”kun hankintaan tai uusitaan tietojärjestelmää”. Ollaanko tällöin uusimassa yksittäistä ohjelmistoa, ohjelmistojen kokonaisuutta tai muuttamassa kokonaan organisaation järjestelmäarkkitehtuuria. ”Olellisuutta” tulisi täsmentää – esim. koskisiko muutossuunnitelman tekeminen vain organisaation ydintoiminnan kannalta oleellista järjestelmää, joka muuttaa merkittävästi organisaation toimintakulttuuria. Laajuustason lisäksi jää tiedonhallintayksikön harkintaan, miten tarkalla tasolla muutossuunnitelman tiedot kerätään. Jos muutossuunnitelma käsitetään suppeasti, tulee sen laatimisesta ja ylläpidosta jollekin kokoaikainen työ.

Muutossuunnitelman sisällössä korostetaan taloudellisia vaikutuksia, mutta vaikeammin mitattavat esim. vaikuttavuus, tasapuolisuuden toteutuminen, digitalisaation arvojen toteutuminen ei saa vastaavaa paino-arvoa.

Muutossuunnitelmista tulisi säätää tarkempi tiedotusvastuu, jolloin sidosryhmät olisivat paremmin tietoisia toistensa merkittävistä muutoksista. Lisäksi muutossuunnitelmien käsittelystä tulisi säätää niin, että yhtäaikaisen kehityksen kontrollointi tulee paremmin huomioitua. Yhtäaikainen kehitys voisi olla yksi muutossuunnitelman sisältöä kuvaava tekijä sekä yksi syy suunnitelman laatimiseen.

On hyvää kehitystä, että muutossuunnitelmassa vaaditaan kustannusarviota myös valtakunnallisilta tahoilta (esim. THL), jotka määrittelevät yhteisten palveluiden sisältöjä. Tällä hetkellä nämä kustannukset jäävät arvioimatta vaikka organisaatioille muutokset maksavat kohtuullisen paljon ja kustannushyötyä on vaikea perustella. On kuitenkin tärkeää, etteivät nämä arvioinnit jää vaan paperille, vaan vaikuttavat myös suunnitelmien läpiviemiseen.

Muutossuunnitelman kohdalla jää epäselväksi, estääkö suunniteltu kehitys esim. maakunnallisen tietojohdamisen kehittämisen, paikallisesti.

Jos muutossuunnitelman lausuntoa koskeva pykälä koskee vain valtionhallintoa, jää epäselväksi, miten 11 § käytännössä velvoittaa ja sitoo kunnallista puolta tai tulevia maakuntia. Miten suunnitelmien olemassaoloa valvotaan jne.

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

Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin avata keneltä ja milloin olisi tehtävä turvallisuus selvitys. Nykyisellään sote-organisaatioissa ei voi käytännössä tehdä näitä selvityksiä ollenkaan nykyisen lainsäädännön pohjalta. Maakuntanäkökulmasta (oma + ostopalveluhenkilöstö) puhutaan useista tuhansista, kymmenistäkin tuhansista työntekijöistä, joiden luotettavuus pitäisi varmistaa. Nykyisellään turvallisuus-selvityksen laatiminen kaikista ei anna riittäviä työkaluja luotettavuuden varmistamiseen.

Jää epäselväksi, tuoko 14 § jotain uusia tehtäviä vrt. nykyisiin.

Jää epäselväksi, tuleeko 17 § käyttöoikeuksien hallinta toteuttaa samoin periaattein, oli käsiteltävä tieto sitten julkista tai salassa pidettävää.

Jos lokitietoja tulee kerätä kaikesta salassa pidettävästä ja henkilötiedosta, nykyisen järjestelyn lisäksi (asiakastietolain määrittelyt) tulee lisäinvestoinnin tarpeita huomattavasti. Järjestelmien kehittämistarpeet ovat huomattavia ja siirtymäsäännökset tältä osin liian lyhyitä. Tämän pykälän noudattaminen tulee olemaan hankalaa erityisesti kun puhutaan rajapinnoissa tapahtuvasta tiedonhallinnassa. Esim. miten lokitietojen keräämisen ja valvonnan velvollisuus jakautuu eri toimijoiden kesken ja voiko syntyä katvealueita tahattomasti. Lokitietojen käyttötarkoituksia on useampia eikä niitä pitäisi täsmällisellä listauksella rajata Esimerkkinä, ettei lokitietoja käytetä vain virheellisen toiminnan etsimiseen, vaan niillä todetaan myös käytön ja toiminnan oikeellisuutta

#### **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)**

Lakiluonnoksessa ehdotetaan Y-tunnuksen käyttöä organisaatiota yksilöivänä tietona. Tällä hetkellä sote-organisaatiot (myös arkistonmuodostajina) yksilöidään Kanta-palveluissa OID-tunnuksena. Vastaavia olemassa olevia järjestelyitä lienee muitakin ja nämä on otettava huomioon, jos voitaisiin toimia samoja, jo olemassa olevia käytäntöjä hyödyntäen. Jos yksilöintitapa jää tiedonhallintayksikön ratkaistavaksi, onko vaarana, että syntyy myös päällekkäisyyksiä.

Asian ja asiarekisterin käsitteiden tuominen sote-organisaation palvelupohjaiseen toimintaan on haastavaa. Palvelurekisterin kuvaamiseen tarvitaan täsmennystä.

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä kuvausta tietojärjestelmästä, jotta tietopyynnön esittäjä tiedonhaku helpottuu. Tämän kuvauksen sisältöä tulisi täsmentää sekä arvioida paremmin eri tarkkuustasojen kustannusvaikutukset.

Luvun 6 vaatimukset kuten 23 § asian tunnuksen käyttö palvelujen tiedonhallinnassa tuli täsmentää. Esim riittääkö nykyinen palvelutapahtumatunnus vastaamaan asiatunnusta asiakas/potilastiedoissa.

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

Sähköinen säilytys sinällään on tervetullutta säätelyä. Kuitenkin on huomioitava merkittävät kustannusvaikutukset, kun viranomaisen vastaanottojärjestelmät muutetaan sähköisiksi. Organisaatioissa ollaan osittain jo tällä kehityspolulla, mutta täysin paperiprosesseja on edelleen muutettavana.

Ennen lain voimaantuloa on oltava hyvissä ajoin tiedossa, miltä osin tiedot on säilytettävä skannaamisesta huolimatta paperilla.

28 § ehdotetaan, että on suunniteltava ennalta missä tilanteissa haetaan tiedot asiakkaalta. Tämä tarkoittaisi myös tarkkaa määrittelyä tietosisällöstä.

Käytännössä voi olla haastavaa saada hallintopäätösten valmistelusta niin määrämuotoista, että tarvittavat tiedot ovat aina ennakolta tiedossa ja saman sisältöiset.

Voiko asiakas jatkossa tähän pykälään vedoten kieltäytyä antamasta lisätietoja tai muuten pyydettyjä tietoja, jos ei ole ennalta suunniteltu, että juuri ko. tietoa tarvitaan hallintoasian käsittelyssä.

Olisi parempi ratkaisu esitellä yleistason suunnitelma ennalta kerättävistä tiedoista eikä liian pienillä yksityiskohdilla pyytää tietoja ennalta.

29 § tavoitteena on kuvata edellytyksiä. Jää epäselväksi, koskeeko pykälä myös tilannetta, jossa yhden tiedonhallintayksikön sisällä toimii useampi viranomainen ja tieto liikkuu niiden välillä.

Säännös tarkoittaisi mm. sitä, että kummankin viranomaisen olisi huolehdittava siitä, että niiden tietojärjestelmiin voidaan toteuttaa tarvittavat tekniset rajapinnat tietoluovutusten mahdollistamiseksi. Tätä pitäisi pohtia, onko realistista vaatia teknisiä rajapintoja joka järjestelmään,

jos tiedonsiirto voidaan varmistaa ja toteuttaa muutoin ja lisäksi silloin, kun tietoa joudutaan joka tapauksessa kokoamaan useasta eri järjestelmästä ennen luovutusta.

Pykälät 30 – 31 ovat yksityiskohtaisten perustelujen mukaan mahdollistavia.

Tulisi harkita vielä, onko tällaisen katseluyhteyden avaaminen tarpeen kaikissa tapauksissa. Esim. sote-organisaatioissa katseluyhteys on keskitetty Kanta-palveluihin, eikä ole järkevää rakentaa vastaavaa yhteyttä jokaisen toimijan järjestelmiin. Tämä sama logiikka pätee useassa muussakin toimialassa.

Katseluyhteyden rakentaminen rakentamisen vuoksi ei ole kustannustehokasta. Määrittely tarvittavista suorista katseluyhteyksistä on oltava tarkempi.

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

Säilytystarpeen määrittämisessä, on tarkennettava vastuukysymystä henkilötietojen käsittelyn osalta: rekisterinpitäjä vastaa ja määrittelee säilytysajat, mutta tiedonhallintayksikkö huolehtii toteutuksesta. Voiko syntyä ristiriitoja?

Miten tiedonhallintalautakunta voi tehdä päätöksiä siltä osin, kuin vastuu on tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjällä.

Tulisi tarkentaa poikkeussäännöstä, jossa pysyvä säilytys on lakisääteistä – millä edellytyksillä ja prosessilla tällainen päätetään.

Tieteellisiä tutkimusaineistoja syntyy myös tiedonhallintayksikköjen toiminnassa (kuten keskussairaالاتasosta ylöspäin) eikä tule olla perussääntönä, että aina korkeakoulu on tällöin arkistoiva taho aineiston arkaluonteisuuden vuoksi. Samasta syystä tulisi arvioida uudelleen, voiko pelkästään korkeakoulun tietosuoja-vastaava antaa tällaisessa kohdassa lausunnon, kun aineisto on rekisterinpitäjän vastuulla.

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

Siirtymäsäännösten tulee kaiken kaikkiaan olla riittävän pitkät, siitähän huolimatta, että lakiluonnoksen uudistukset perustuisivat olemassa oleviin tuotoksiin.

Järjestelmien hankinnan aikataulut ja järjestelmäkehityksen hitaus on otettava huomioon.



Jos arkistolaitoksen nykyiset päätökset uusitaan vasta 18kk kuluessa, näitä ei voi jäädä odottamaan oman toiminnan kehittämisessä

#### **14. Muut huomiot**

-

#### **Vaikutusten arviointi**

##### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

-

##### **Tietoturvallisuus:**

Lokituksen vaatimusten laajentamisella on selviä kustannusvaikutuksia.

VAHTI ohjeistus koskee jatkossa myös kuntia ja kuntayhtymiä. Vahti-ohjeita on jo entuudestaan sovellettu kuntayhtymissä.

Lisäresurssitarpeita tulee varmaan lähinnä kun tavoitellaan korotetun tason vaatimusten täyttöö ICT-infrassa laajemmin.

##### **Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

asianhallinnan periaatteiden ja asiarekisterin tietojen laajentaminen koskemaan myös palveluja tulee aiheuttamaan kustannusvaikutuksia ja vaatii varmempaa kansallista määrittelyä

##### **Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

##### **Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

Paikallisen arkistoinnin toteutukset tiedonhallintayksikkökohtaisesti on oltava mahdollisia

##### **Muuta huomioitavaa:**

-

Lintala Jonna  
Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri