

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

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyvistä laeista. Esitettävän lain tavoitteet ovat kannatettavia. Lakien yksinkertaistaminen tiedonhallinnan sääntelyn osalta on päällisin puolin ymmärrettävää ja kannatettavaa.

Tietopoliittinen tavoite viranomaisten välisestä tietojen käytöstä ja luovuttamisen helpottamisesta on erityisen ansiokas, mutta lisäksi toivotaan, että laissa huomioitaisi myös kansalaisten ja ei-julkisten yhteisöjen näkökulma.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esille huolen siitä, että laissa ei riittävästi huomioida ministeriön mahdollisuuksia ohjata toimialan, hallinnonalan tai organisaatorajat ylittävien verkostojen kokonaisvaltaista toiminnan ja tiedonhallinnan kehittämistä ja yhteentoimivuutta (vrt. nykyiset kokonaisarkkitehtuurin osa-alueet). Lisäksi lakiesitys ei selkeytä hallinnonalan tietohallinnon ja tietoturvallisuuden ohjausta.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Esityksen kappale tiedonhallinnan sääntelyn nykytilasta selittää ansiokkaasti terminologisia epäselvyyksiä. Nykytilan epäselvyyksien vuoksi käsitteitä olisi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan hyvä selkeästi määritellä jo tässä kohtaa tai ainakin viitata niihin. Esitetyn lain esittämät käsitteet ovat monin osin erilaisia kuin käytössä olevat termit ja jos näistä pidetään kiinni, niin niitä olisi hyvä tarkentaa esimerkein ja mallein esittelyn alussa.

Esityksen kappaleessa 2.1.4 asian ja asiakirjan rekisteröimisen nykytilan esittelyn lopussa on hyvä lyhyt yhteenveto mitä esitetyllä lailla tavoitellaan. Sen sijaan kappaleista 2.1.5 tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely, 2.1.6 tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin sääntely sekä 2.1.7

tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjauksen sääntely yhteenvedot lain tavoitteista puuttuvat. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos näidenkin kappaleiden lopussa olisi lyhyt yhteenveto lain tavoitteista.

Esityksen kappaleessa 2.2.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja ja Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus on suojatoimista ja tieteellisestä tutkimuksesta todettu seuraavaa:

”Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin.”

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suojatoimena on mainittu pseudonymisointi. Pseudonymisointi –käsitteenä voi olla vieras ja sen vuoksi voisi olla hyvä kertoa tarkemmin, mitä pseudonymisointi tässä yhteydessä tarkoittaa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että pseudonymisoinnin lisäksi tulisi olla myös muita teknisiä suojatoimia.

Esityksen kappaleessa 2.2.5 Yhteentoimivuuden sääntelykehitys sivulla 17 olisi syytä lisätä ennen potilasdirektiiviä koskevaa mainintaa: Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetussa asetuksessa (EY) 883/2004 sekä toimeenpanoasetuksessa (EY) 987/2009 on säädetty sähköisestä tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden välillä tietojen vaihdossa, käsittelyssä ja tietoihin pääsyssä. Tietojen vaihto sosiaaliturvalaitosten välillä on tehtävä sähköisesti joko suoraan tai yhteispisteen välityksellä yhteisessä suojatussa järjestelmässä, jossa voidaan taata vaihdettujen tietojen luottamuksellisuus ja suoja. EU-jäsenvaltioiden välinen EESSI-järjestelmän rakentaminen on jo pitkällä.

Esityksen kappaleessa 2.2.5 yhteentoimivuuden sääntelykehitys on tärkeä huomata, että esitetty tiedonhallintalaki tukee yhtä keskeistä EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelmaa (COM (2016) 179), jossa yhteentoimivuus on yksi pääperiaatteista EIF-yhteentoimivuusperiaatteineen ja EIRA-kuvauskehysineen.

Esityksen kappaleessa 2.2.6 muiden maiden tilanteista kiinnostavana yksityiskohtana nousee Tanskan uusien lakien digitalisaatiovalmiuden arviointi. Esitetyllä lailla ilmeisesti tavoitellaan samanlaista tiedonhallinnallista arviointia kaikista uusista sääntelykokonaisuuksista.

Esityksen kappaleen 2.3 nykytilan arviointia käsittelevässä kappaleessa on helppo yhtyä Hallintovaliokunnan näkemyksiin tietojohdamisen korostamiseen ja kehittämistyöhön laajempaan näkökulmaan kannustamiseen: ’toimintaprosessien ja tiedonhallinnan kokonaisvaltainen suunnittelu on osa viranomaisen toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamista’. Tämän tavoitteen ja

esitetyn lain välillä vaikuttaa sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin olevan ristiriita: ongelmat liittyvät arkkitehtuurityön puutteelliseen organisointiin, joka on nostettu esille johdantokappaleessa. Muuttuvassa maailmassa tiedon tärkeys on hyvin esityksessä korostettu, mutta toiminnan kehittämiseen on kiinnitetty kovin vähän huomiota. Tiedonhallinnan alisteisuutta toiminnan kehittämiseksi sosiaali- ja terveysministeriö kaipaa kautta linjan esitettyyn lakiin.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Päätavoitteiden esittely alussa tekee kokonaisuuden ymmärrettäväksi. Sääntelyn muutosesityksen rajauksessa 'tiedon elinkaaren hallintaa koskeviin yleisiin vaatimuksiin, joilla varmistetaan yhtenäiset, laadukkaat tiedonhallinnan toimintatavat julkisessa hallinnossa' rajataan jollain tapaa kokonaisuutta, mutta tätä perusrajausta olisi Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hyvä purkaa vielä paremmin auki erityisesti kansalaisten tiedollisten oikeuksien osalta ja mm. suhteessa tutkimuksellisiin, rekisteri- ja tapahtumatietoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa keskeistä ajatusta koota tiedonhallinnan sääntely yhteen yleislakiin, jota erityislakilla tullaan tarkentamaan. On hyvä, että pyritään harmonisoimaan nykyisiä säädöksiä ja selkiyttämään velvoitteita sekä saattamaan lainsäädäntö nykyisten sähköisten ratkaisujen mahdollisuuksien tasalle. Esiitetty tiedonhallintalaki on yleislaki ja luo perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevia tietoja. Toimialojen, esim. soten, erityistarpeet on mahdollista huomioida erityislainsäädännössä, mikä on hyvä asia.

Keskeinen huoli esitettyyn lakiin liittyy organisaatioiden rajat ylittävän arkkitehtuurin hallinnassa eli yhteentoimivuudessa. Esityksessä vastuut jakaantuvat keskitettyihin valtiovarainministeriön ja tiedonhallintalautakunnan tehtäviin sekä yksittäisen tiedonhallintayksikön tehtäviin. Tämä jako ei riittävästi huomioi toiminnan kehittämistä useiden tietyn toimialan tai hallinnonalan toimijoiden, saati näitä poikkileikkaavina verkostoina (vrt. nykyiset kokonaisarkkitehtuurin osa-alueet).

Toinen epämääräisyys lain tavoitteissa liittyy tietoaineiston käsitteeseen, erityisesti sellaisen muodostamiseen ja luovuttamiseen. Koska esitetty laki ei kovin täsmällisesti määrittele tietovarantoa tai tietoaineistoa, jää esityksestä sellainen kuva, että sen kohteena ovat kaikenlaiset tietoaineistot, siis myös tapahtumatasoisen tietoaineistot, joilla ei välttämättä ole mitään suoraa tekemistä asianhallintaan. Olisi hyvä, jos tietovarannot ja -aineistot määriteltäisiin täsmällisemmin, ja sellaisista aineistoista esim. rekisteri-, tutkimus- ja tapahtumatiedot, joilla ei ole asianhallinnan kanssa mitään tekemistä, säädettäisiin tai rajattaisiin tarkemmin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on lukuisia substanssi-/erityislakeja, joissa säädetään nyt lausuntokierroksella olevan, ehdotettavan lakipaketin mukaisista asioista. Tällaisia lakeja ovat mm. sote tiedon toisiokäytön laki, työttömyysturvalaki ja vammaiseturkuksista annettu laki, ja säännöksiä ovat mm. teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset, asiakirjojen säilytysaika

koskevat säännökset sekä säännökset, joissa todetaan viranomaisen tai asiakkaan velvollisuudesta hankkia tai toimittaa asian käsittelyä varten tarvittavia asiakirjoja. Ministeriö katsoo, että erityislainsäädäntöä on näiltä osin tarve myöhemmässä vaiheessa tarkastella ja muuttaa sitä vastaamaan nyt ehdotettavaa yleislainsäädäntöä niiltä osin kuin erityislainsäädännössä ei ole tarpeen säätää yleislaista laajentavasti, supistavasti tai poikkeavasti.

Ministeriö katsoo, että koska nyt lausuntokierroksella olevia, ehdotettavia muutoksia ja kaikkia tarvittavia muutoksia erityislakeihin ei tehdä ja saateta voimaan samanaikaisesti, hallituksen esityksessä olisi toimeenpanon selvyyden vuoksi tarpeen olla maininta siitä, että niiltä osin, kuin erityislainsäädännössä säädetään ehdotettavasta yleislaista ja sen yhteydessä voimaan tulevista laeista laajentavasti, supistavasti tai poikkeavasti, sovelletaan erityislainsäädäntöä.

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

Esityksen 2 §:n määritelmien osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tulisi tarkistaa se, ettei määritelmät ole ristiriidassa EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi tietoturvallisuus ja arkistointi. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää arvioitavaksi onko tarpeen määritellä termejä, joille on jo olemassa vakiintunut merkitys: esimerkiksi toimintaprosessi, arkistointi, tekninen rajapinta.

Lisäksi todetaan, että uudet termit tiedonhallintamalli, tiedonhallinnan muutossuunnitelma ja tiedonhallintakartta tulisi määritellä pykälässä 2. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esille, että yhteentoimivuus edellyttää myös semanttista yhteentoimivuutta, mikä tässä laissa ei juurikaan näy.

Lakiehdotuksen 3§:n soveltamisalaa on rajattu mm. Kelan ja Suomen Pankin kohdalla. Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja se toimii rajoitetusti viranomaistehtävissä. Jotta välttyään tulkinnallisilta ongelmilta selkeintä olisi, että myös Työterveyslaitoksen osalta todetaan, että lakia sovelletaan ainoastaan viranomaisluonteisiin tehtäviin.

Esityksen 4 §:ssä esitetään säädettäväksi tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälän sisältö ja sen otsikko eivät vastaa toisiaan. Pykälässä säädettäisiin tiedonhallinnan johdon tehtävistä eikä tiedonhallinnan järjestämisestä sinänsä. Lisäksi todetaan, että 4 § tulisi tarkistaa sen suhteen, että siinä olisi päällekkäistä sääntelyä EU:n tietosuojasetuksen kanssa.

Lisäksi todetaan, että 4 § asianmukaiset työvälineet käsite on jätetty tarkentamatta, mutta niillä tarkoitettaneen mm. salassa pidettävän tietoaineiston käsittelyyn tarvittavia suojattuja laitteita ja verkkoa (mahdollisesti ajasta ja paikasta riippumatta).

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

Esityksen 5 §:ssä käytetään termiä ”tiedonhallintakartta”. Ei ole suositeltavaa, että laissa käytetään uusia käsitteitä, joita ei ole määritelty. Lisäksi kyseiselle asialle on olemassa lainsäädännössä vakiintunut termi kokonaisarkkitehtuuri.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää tarkentamista siihen, mitä tarkoitetaan 5 §:n kohdalla ”Ministeriöiden on huolehdittava julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta”. Tarkoitetaanko tällä toimialan vai hallinnonalan tiedonhallintakartan sisältöä?

5 §:n 2 momentissa säädetään asetuksenantomahdollisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää tarkennusta, mitä tässä tarkoitetaan yhteentoimivuuden edistämisellä, tiedonhallintakarttaa vai tiedonhallintamallia vai jotain muuta. Olisiko tässä syytä säätää, että asetukset säädetään (ei siis ”voidaan säätää”), tiedonhallintamallin yhdenmukaistamiseksi.

5 §:ssä VM:n tehtäväksi on säädetty julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. Toimialoilla on myös toimialakohtaisia yhteisiä tietovarantoja, joissa ohjausvastuu tulee olla ko. toimialan ministeriöllä, joten VM:n ohjaus tulee yhteensovittaa muiden ministeriöiden ohjauksen kanssa niin, että ministeriöiden ohjaustehtävä on muutakin kuin pykälässä mainittua tiedonhallintakartan päivittämistä. Muiden säädösten kautta ministeriöiden toimivalta omalla alueellaan on varmasti selvä - selvyyden vuoksi pykälässä voisi tämän todeta, vaikka sinänsä perusteluissa VM:n roolia ja sen rajoituksia olikin hyvin avattu.

Nykyisen tietohallintolain 4 §:ssä säädetään, että ”Valtiovarainministeriön tehtävänä on tämän lain mukainen julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus.” ja 3 mom.: ”Kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä ottaen huomioon tässä laissa säädetyt tarkoitukset ja velvoitteet.” Ehdotetussa tiedonhallintalaissa tuo muiden ministeriöiden rooli on ikään kuin kaventunut, ellei säädöstä tältä osin selkiytetä. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esille näkemyksen, että ministeriöiden toimivalta pitäisi tulla pykälässäkin esiin.

Esityksen 6 §:ssä Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää selvennystä yhteistyön koordinoinnille, tarkoitetaanko toimijalla tässä yhteydessä Juhtaa, Tietokekoa, vai jotain muuta yhteistyöelintä?

Esityksen 8 §:n mukaan tiedonhallintalautakunnassa käsiteltäviin asioihin sovelletaan hallintolakia. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää selvennystä, sovelletaanko kuitenkin myös muita hallinnon yleislakeja.

8 §:n valvontaa säätävään kohtaan pyydetään myös tarkennusta siltä osin, kuinka valvonta tullaan toteuttamaan.

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

Esityksen 10 §:ssä tarvitaan konkreettinen malli tiedonhallintamalliin vaadittavasta kuvauksesta tietoturvajärjestelyihin liittyen. Aiemmissa kokonaisarkkitehtuurikuvausmalleissa ei ole ollut tarkempaa kuvausta tietoturvallisuusjärjestelyistä.

10 §:n ehdotus tiedonhallintamallista on pitkälti samanlainen aiemman KA-kuvausveloitteen kanssa, muutossuunnitelman kautta mukaan tuodaan enemmän muutoshallinnan elementtejä mitä sosiaali- ja terveysministeriö pitää kannatettava ja minkä voi ajatella edistävän tiedonhallinnan kehitystyön tiiviimpää kytkentää organisaatioiden päätöksentekoon ja johtamiseen sen lisäksi, että kuvausten kautta tiedonhallinnasta tulee läpinäkyvämpää. Sote-järjestämislaissa yhteistoiminnalle asetettaisiin velvoite laatia kokonaisarkkitehtuuri viitaten tietohallintolain tarkoittamaan kokonaisarkkitehtuuriin. Tämä tarkoittaa sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sen, että veloitteiden muutostarpeet on huolellisesti arvioitava.

Esityksen 11 §:ssä tiedonhallinnan muutossuunnitelma. Pykälän 2 momentissa todetaan oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Tiedonsaantioikeudesta tulisi sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan säätää täsmällisemmin tai viitata toiseen lainsäädäntöön. Pykälän 3 momentin osalta kiinnitetään huomiota päällekkäiseen sääntelyyn tietosuoja-asetuksen tietosuoja vaikutusten arvioinnin (DPIA) kanssa.

11 §:n velvoite laatia tiedonhallinnan muutossuunnitelma lainvalmistelun yhteydessä on erittäin kannatettava.

Esityksen 12 § Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta.

12 §:n muutossuunnitelma vaikuttaa parannukselta suhteessa nykyiseen hankearviointimenettelyyn. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esitykseen on tarkennettava, minkälaisia muutoksia vaatimus koskee ja onko todella tarpeen laatia lausuntoja muiden toimialojen tietovarantojen tietorakenteiden olennaisista muutoksista. Olennaista lienee, että ne toimijat, joita muutos koskee, tulisivat asiassa kuulluksi. Käytännön esimerkki voisi olla, että Kanta-palveluissa tehtävät tietorakenteiden muutokset tulisi käsitellä VM:n lausunntomenettelyssä. Perusteluissa on tarkemmin rajattu menettely suuriin hankkeisiin, mutta vaatimusta olisi joka tapauksessa tarkennettava.

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

Esityksen 13 § Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin. Käsite luotettavuus on arkikielinen eikä sitä ole määritelty, tämän vuoksi sitä ei tulisi ottaa säädöstekstiin. Pykälässä ei ole tarkemmin määritelty, mitkä ovat ne tarvittavat toimenpiteet, joilla luotettavuus varmistetaan. Luotettavuuden arviointiin liittyy myös työntekijöiden oikeusturvakysymyksiä, mikä vaikuttaa siihen, että sääntelyn pitäisi olla täsmällisempää.

Esityksen 14 § Tietoaineistojen ja järjestelmien tietoturvaluus.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää selventämään, koskeeko 14 § jo olemassa olevia järjestelmiä (kenties elinkaareissa loppupuolella olevia) järjestelmiä vai vain uusia? Asiakirjojen muodostaminen tietoaineistoista voi vaatia muutoksia ja mittavia investointeja nykyisiin tietojärjestelmiin kuten myös julkisen ja salassa pidettävän tietosisällön vaivatta erottaminen.

Esityksen 15 § Tietojen siirtäminen tietoverkossa. Esitettävän 15 §:n 1 momentin mukaan ”viranomaisen olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai –tapaa käyttämällä.” Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota lauseen sanamuotoon. Lauseen tulkinta on vaikeaa esimerkiksi sen vuoksi että salattu on yhdistetty tiedonsiirtotapaan. Pykälän momentin sanamuoto vaatii selkiyttämistä.

Pykälän 2 momentissa käsitellään tietojensiirron vastaanottajaa. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, pitäisikö vastaanottajan varmistamisen tai tunnistamisen lisäksi säätää myös vastaanottajan todentamisesta.

Esityksen 16 § Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen

16 §:ssä VNHY:n vastuu yhteisistä palveluista tulee selkeyttää.

Sosiaali- ja terveysministeriön kannalta tiedonhallintayksikön määritelmä on ongelmallinen ja tehtävät, joiden mukaan ministeriö vastaa VNK:n vastuulla olevien tietojärjestelmien turvallisuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää ottamaan myös huomioon valtion yhteiset, pakolliset järjestelmät kuten Kieku, Rondo, M2. Vastuut pitäisi valtion yhteisissä järjestelmissä selvästi olla säädetty kunkin järjestelmän omistajalle.

Esityksen 18 § Lokitietojen kerääminen. Tietosuoja- ja tietosuojakäytännöstä täysin perusteltu vaatimus ja tärkeä vaatimus uusissa järjestelmissä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää selvennystä siihen, sisältääkö säädös vaatimukset katselulokituksesta ja lokien lokista (=kuka käynyt katsomassa lokia)?

Mikäli vaatimus koskee myös jo käytössä olevia vanhoja järjestelmiä, voisiko tämän vaatimuksen osalta antaa organisaatioille mahdollisuus arvioida riskiarvioinnin perusteella järjestelmän muutoksen tarpeellisuutta? Vanhoihin järjestelmiin lokitietojen keräämisen toteuttaminen voi aiheuttaa mittavia kustannuksia.

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

Esityksen 19-20 § turvallisuusluokittelu. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan on erittäin hyvä, että turvallisuusluokittelua selkeytetään. Nykyisin käytössä olevat useat luokitukset ovat hankalia ja vaikeasti hallittavia. Suojaustasoluokittelun korvaaminen riskienhallinnan avulla toteutettavilla vähimmäisvaatimuksilla helpottaa luokittelua.

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

Esityksen 23 § Asian yksilöinti. Tiedonhallintayksikkö pitää pystyä tunnistamaan, mutta Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää pohtimaan, voisiko asian hoitaa muullakin tavoin kuin asian yksilöintitunnisteessa ja onko tarpeen säätää laissa tällä tarkkuudella. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää näkemyksensä, että toimintaprosessi-tunnisteen vaatimus vaikuttaa erikoiselta, etenkin kun perusteluissa todetaan, ettei tällaisia tunnisteita ole käytössä, ja että jokainen tiedonhallintayksikkö määritteli itse omat tunnisteensa. Tästä johtuen, jotta aineisto on hyödynnettävissä, pitäisi voida edellyttää kansallisesti yhteisiä luokituksia keskeisten kuvailutietojen tuottamiseen, esim. tehtäväluokitus joka on jo laajasti käytössä.

Esityksen 24 § Asiakirjoista rekisteröitävät tiedot. Tiedot vaikuttavat suppeilta suhteessa nykyisiin Sähke2 vaatimuksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo julki epäilyksensä, riittävätkö esitetyt tiedot asiakirjojen käsittelyyn ja hallintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää, että vielä arvioidaan, millaisen asian- ja asiakirjanhallinnan kokonaisuuden asiarekisteri, asiatunnus ja asiakirjan kuvailutiedot muodostavat, ja varmistaa että tiedot riittävät käytännössä asia- ja asiakirjahallinnon toteutukseen? Esim. minkä tietojen perusteella päätellään asiakirjan säilytysaika, salassapito, tilatieto ja asiakirjan tyyppi. Sosiaali- ja terveysministeriö pohtii, pitäisikö tiedonhallintayksikkö säädöksessä velvoittaa vastaamaan siitä, että asiakirjoista tallennetaan riittävät tiedot, vai onko tarkoitus, että toimialakohtaisesti voidaan asiaa tarkentaa erityislainsäädännössä tai että Kansallisarkisto ohjeistaa tarkemmin?

Esityksen 26 § Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää tarkennusta, koskeeko pykälä velvoite lakisääteisiä palveluita (tosiasiallinen hallintotoiminta, esim. terveyspalvelut) vai määritteleekö kukin organisaatio itse palvelunsa? Onko kyse aina henkilötiedoista, vai voiko kyse olla myös sellaisista palveluista joissa ei synny henkilötietoja? Potilastiedoista muodostuu jo nyt asiakirjoja, joilla on vaatimusten mukaiset kuvailutiedot, joten niiden käsittelyyn vaatimus ei todennäköisesti tuo uusia vaatimuksia.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa myös STEA:n ja Hilan tiedonhallinnasta. Ne ovat kuitenkin itsenäisiä viranomaisia. Joissakin pykälissä on viranomaiselle itselleen laitettu vastuu, mutta virastolle on kuitenkin laitettu suuri osa vastuista.

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

Esityksen 28 § Tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten. Esitettävässä pykälässä säädetään katseluyhteydestä, joka pitäisi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan määritellä tarkemmin.

Esityksen luvussa 4.7, todetaan ehdotettavan tiedonhallinnasta annetun lain 28 §:n osalta: ”Lakiehdotuksessa viranomaisille ehdotettu kieltä olla vaatimatta hallinnon asiakasta toimittamaan asiankäsittelyä varten todistuksia tai otteita, jos viranomaisella olisi oikeus tietojen saantiin toiselta viranomaiselta ajantasaisesti teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla, vähentäisi asiakkaan tarvetta hankkia ja toimittaa viranomaiselle asiansa hoitamisessa tarvittavia todistuksia ja otteita.”

Ministeriö toteaa, että asiakkailla ei usein ole välttämättä selvää käsitystä siitä, mitä tietoja viranomaisella asian varten käsittelyä jo on tai on mahdollisuus saada taikka ovatko viranomaisella olevat asiakirjat tiedoiltaan ajantasaisia. Asiakkaalla on kuitenkin tarve varmistaa, että viranomaisella on vaadittavat ajantasaiset tiedot ja asiakirjat. Viranomaisen on puolestaan selvittämismuutuksensa puitteissa pyrittävä mahdollisimman oikeaan tosiasiatietoon esimerkiksi etuusasian ratkaisemisessa. Ennen erityislainsäädännön myöhempää säädöshuoltoa ja toimeenpanoa, ja edelleen toimintamallien juurtumista käytäntöön, asiointi toimeenpanelessa viranomaisessa voikin lisääntyä. Lisäksi selvyyden vuoksi hallituksen esitykseen olisi tarpeen esimerkkeinä mainita, minkä tyyppisiä asiakirjoja em. ehdotettavan lain 28 §:n mukainen kieltä ei koske.

Esityksen 29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Esitettävässä pykälässä sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen jää epäselväksi. 1 momentin toinen lause, vaatii vielä täsmennystä:

”Tietojen luovuttaminen voidaan toteuttaa muuten, jos se on välttämätöntä tietoaineiston luonteen tai väliaikaisen teknisen syyn vuoksi.”

Mitä tarkoitetaan tietojen luovuttamisella muuten ja mitä tarkoitetaan tietoaineiston luonteella tässä yhteydessä?

Pykälän viimeisessä momentissa esitetään säädettäväksi tietorakenteiden kuvausta eri ministeriöissä. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan tietorakenteiden suunnittelu olisi syytä tehdä myös ministeriöiden välisenä yhteistyönä.

Esityksen 30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota siihen, että termiä katseluyhteys ei ole määritelty. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa pitäisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan määritellä täsmällisemmin viranomaisen tarve tarkastaa tietovarannosta tietoja. Sosiaali- ja terveysministeriö

esittää harkittavaksi, että pitäisikö viranomaisen oikeus perustaa lain säännökseen eikä kuten esitetään viranomaisen tarpeeseen.

Momentin 2 kohdassa katselumahdollisuus on rajattu tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen vain välttämättömiin tietoihin olisi perustellumpi. Joka tapauksessa rajausta välttämättömiin tai tarpeellisiin tietoihin on epäselvä.

Momentin 3 kohdassa esitetään, että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan tällainen tietotekninen varmistaminen on vähintäänkin haastavaa, ellei mahdotonta.

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

Esityksen 32 § Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää näkemyksensä, ettei se voi määrittää esim. asiakirjojen säilytysaikoja, koska VNK määrittelee ne VN:n yhteisellä TOS:lla. Vaikka esityksessä nimenomaan toivotaan, ettei olisi erillislakeja, niin VN:n osalta olisi hyvä säätää sellainen, jotta vastuut ovat oikeassa paikassa.

Esityksen 35 § Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen. Pykälässä säädettäisiin:

”Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan on varattava tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi päätettäessä erityisiin henkilötietoryhmiin, rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen arkistoinnista.”

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että myös ministeriöillä voisi olla mahdollisuus tulla kuulluksi, kun päätetään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaisten asiakirjojen arkistoinnista. Menettelyn ja toimijoiden (kansallisarkisto, tiedonhallintalautakunta jne.) kuvaus jää pykälissä epäselväksi, perusteluissa asiaa on paremmin selvennetty. Arkistointipäätökset eriytettäisiin arkistoinnin toteuttamisesta ja arkistoinnin asiantuntijatehtävistä, päätöksentekoon osallistuisi suhteellisen monimuotoinen asiantuntijajoukko. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo näkemyksensä, että Tietosuojavaltuutettua olisi tässä prosessissa kuultava. Muutosta voi pitää perusteltuna, niin että päätökset pysyväisarkistoinnista perustuvat monipuoliseen arviointiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa valtakunnalliset sähköiset arkistointiratkaisut perustuvat lainsäädäntöön, joten sähköisten arkistojen säilytyspaikan osalta tiedonhallintalautakunta ei liene toimivaltainen, vaikka päätökset pysyväisarkistoinnista tehtäisiinkin siellä.

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

-

14. Muut huomiot

Nykyisen Tietohallintolain mukaan ministeriön on huolehdittava hallinnonalan tietohallinnon ohjauksesta sekä, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittelyt. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittelysten sisällöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo julki omana näkemyksenään, että esitetty laki rapauttaa kokonaisarkkitehtuurin perusajatuksen kokonaisuuden hallinnasta ja siirtää fokusta rajapintoihin ja tiedonhallintaan. Tiedonhallintayksiköiden rajat ylittävä arkkitehtuuri eli yhteentoimivuus ja sen ohjaus ja toimeenpano eivät toteudu esitettyssä laissa. Nykyisellään toimialan ja hallinnonalan yhteentoimivuuden kuvauksen kokonaisuus ja toimialakohtainen ohjaus asetustasolla puuttuvat.

Yleisenä palautteena esitettyyn lakiin sosiaali- ja terveysministeriö pyytää selkeyttämään ministeriöiden roolia toimialan ja hallinnonalan toiminnan, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sekä digitaalisen turvallisuuden ohjaajana. Yhtenä mahdollisuutena sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että tietohallintolain ohjausta koskevat pykälät sisällytetään tiedonhallintalakiin. Toisena vaihtoehtona sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa tietohallintolain voimaan jättämisen ohjausta koskevien pykäläen osalta.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys on, että esityksessä mainitut velvollisuudet tulevat muuttamaan ja yhtenäistämään tiedonhallintayksiköiden toimintatapoja. Tämä on erittäin hyvä muutos nykyiseen.

Tietoturvallisuus:

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys on, että tietoturvallisuuden vaatimukset voivat joiltakin osin aiheuttaa lisäinvestointien tarvetta, vaikka tietoturvallisuuden vaatimuksia on jo aiemmin pitänytkin toteuttaa tietoturva-asetuksen vaatimusten mukaisesti. Tämä lakiehdotus tukee niitä vaatimuksia, mikä onkin tarpeellista.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Esityksen muutosvaikutukset on kuvattu kohtalaisen pieniksi, mikä varmasti suurelta osin pitää paikkaansa, mutta jotkut ehdotukset voivat aiheuttaa muutoksia käytäntöön ennakoitua enemmän. Tarkennusta tarvitaan ainakin metatietojen hallintaan liittyvistä muutoksista, kun esityksessä mainittua keskitettyä arkistoitavien tietojen metatietojen hallintapalvelua on sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla kehitetty hyvinkin pitkälle. Samalla tavalla tarkennusta tarvitaan myös tietojen luovuttamisiin ja arkistointiin liittyvien olemassa olevien ratkaisujen muutostarpeista ennen kuin tiedonhallintayksikötkään voivat kunnolla arvioida taloudellisia vaikutuksia laista.

Arviot keskitetyn tekemisen valvomisen ja ohjauksen taloudellisista vaikutuksista vaikuttavat varsin pieniltä nykyisiä toimialakohtaisia koordinoititehtäviä ajatellen. Tämän vuoksi olisi erittäin tärkeää määritellä esitetyn lain sovellusalue täsmällisesti. Sovelletaanko lakia vain asianhallintaan liittyen, vai pitäisikö lakia soveltaa niin rekisteri-, tutkimus- ja muissa palveluiden tapahtumatiedon keruutilanteissa. Sama

kysymys nousee esille myös keskeisen tiedonhallintalakiin sisältyvän hallinnollisen muutoksen - valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan uuden tietoaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta päättävän itsenäisen viranomaisen perustaminen (julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta) - valtuuksissa.

Muuta huomioitavaa:

-

Puhto Maarit
STM