

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

Tiedonhallintaan liittyvän sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin on hyvä asia. Nykyinen lainsäädäntö on ainakin osittain vanhentunutta, kun säh-köinen tiedonkäsittely on lisääntynyt eri tehtävissä. Lisäksi sähköisiä asi-oiden käsittelytapoja on otettu käyttöön eri tavoin eri organisaatioissa. Kaikille yhteinen ohjeistus on tarpeen. Lakiesityksessä on sääntelyä osin yksityiskohtaisesti ja osin taas yleisellä tasolla. Lakiesityksen tavoitteen toteutumiseksi tarvittaisiin tarkempaa ohjeistusta ja erityisesti resursseja.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Ei kommentoitavaa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on mm. julkisuusperiaatteen toteutuminen ja teknisten rajapintojen hyödyntäminen viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa. Tavoitteet ovat kunnianhimoiset.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Esityksessä esitetään uuden toimielimen, Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan perustamista. Kuten Kuntaliiton lausunnossa todetaan, lain toimeenpanovaiheessa tulee selvittää, mitkä ovat tiedonhallintalautakunnan, julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (Juhta) keskinäiset roolit ja vastuut. Toivottavaa on, että uudella toimielimellä ei lisättäisi turhaan byrokratiaa, kun lakiesityksen mukaan elinkaari päätös kiertää sekä tie-donhallintalautakunnassa että Kansallisarkistossa.

On hyvä, että osaaminen ja ohjeiden sekä suositusten laadinta on keskitetty, mutta riittävät resurssit pitää olla. On tärkeää, että useita organisaatioita koskevista, uusiin tehtäviin liittyvistä esim. tiedonhallinnan määrittelyistä annetaan jatkossakin yhteisiä ohjeita ja suosituksia.

Lakiesitys sisältää määräyksen lautakunnan kokoonpanosta. Hyvä, että kokoonpano määritellään laissa, kunhan varmistetaan, että osaamis pohja on riittävän laaja. Kokoonpanossa on esitetty mm. kuntien edustajiksi yhtä tietoturvallisuuden asiantuntijaa ja yhtä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden asiantuntijaa. Kuntatoiminnan arkistoinnin asiantuntijoita pitää kuulua kokoonpanoon. Kokoonpanossa pitäisi olla tietoturvallisuuden asiantuntijan lisäksi tietosuoja-asiantuntija.

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

Lakiesityksessä määrätään, että ”Tiedonhallintayksikön on arvioitava palvelujen ja toimintaprosessien tietojenkäsittelyyn liittyvät tarpeet sekä suunniteltava ja kuvattava tavat, joilla tietoaineistot muodostuvat tietovarantoihin. Arvioinnissa ja suunnittelussa on otettava huomioon muiden tiedonhallintayksikköjen olennaisten tietovarantojen hyödynnettävyys tietoa-ineistoja muodostettaessa. Tässä tarkoituksessa tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia.”

Kuten Kuntaliiton lausunnossa kysytään ”Esityksen perusteluissa todetaan, että tiedonhallintamalli korvaa julkisuuslain mukaiset tietojärjestelmäselosteet, arkistolain mukaiset arkistonmuodostamissuunnitelmat ja tietohallintolain mukaiset kokonaisarkkitehtuurikuvaukset. Syntykö tiedonhallintamalli nämä selosteet ja kuvaukset yhdistämällä? Ovatko tiedonohjaussuunnitelmat niin ikään osa mallia?”

Esityksessä tulisi kertoa selkeästi, mitä uusilla vaatimuksilla tarkoitetaan. Miten käytännössä tämä tiedonhallintamalli ohjaa mm. asianhallintajärjestelmissä olevaa tietoa? Tähän liittyvään ohjeistuksen laatimiseen ja yksityiskohtaiseen neuvontaan on syytä varautua.

Pykälässä 10 määrätään myös, että tiedonhallintayksikön on lisäksi pidettävä yleisessä tietoverkossa tiedonhallintamalliin perustuvaa kuvausta, tiedonhallintakarttaa. Käytännössä tämä on siis tiedonhallintamallista hieman suppeampi versio. Olisiko selkeämpää, että puhuttaisiin vain tiedonhallintamallista joka julkisilta osin olisi nähtävillä internetsivulla. Epäselväksi jää, että onko julkishallinnon tarkoitus käyttää pykälässä viisi mainittua, valtiovarainministeriön ylläpitämää tiedonhallintakarttaa pohjana?

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

Ei huomautettavaa.

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

Ei huomautettavaa.

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

Lakiesityksen luvussa kuusi määrätään mm. asiatunnukseen ja asian rekisteröintiin liittyvien tietojen vähimmäisisällöstä. On hyvä, että nämä määritellään laissa. Se edistää käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja helpottaa jatkossa tiedonhakua ja järjestelmien suunnittelua.

Asiatunnuksesta määrätään, että siinä pitää yksilöidä tiedonhallintayksikkö. Nykyiset asiantunnukset sähköisissä asianhallintajärjestelmissä muodostuvat numerosarjoista. Miten tiedonhallintayksikkö pitää asiatunnukseen merkitä? Lakiesityksen perustelujen mukaan ”yksilöintitietoa tarvittaisiin vastuiden määrittämiseen sekä muun muassa arkistossa olevien asioiden ja asiakirjojen yksilöimiseen ainakin keskitetyissä arkistoratkaisuissa”. Eikö riittäisi, että yksilöintitieto löytyy asian muista metatiedoista? Jos keskitetyillä arkistointiratkaisuilla tarkoitetaan eri viranomaisten yhteisiä arkistoratkaisuja niin eikö viranomaisen yksilöivä tieto esim. y-tunnus olisi tärkeämpi? Lakiesityksen perusteluissa mainitaan, että ”jatkossa toiminnan kehittyessä voi olla tarpeen arvioida uudelleen toimintaprosessien yksilöintiin liittyvien tunnisteen muodostamista, kun ehdotettavan lain toimeenpanoa seurataan”. Olisi varmasti hyvä jo tässä vaiheessa ohjeistaa miten yksilöintiin liittyviä tunnuksia muodostetaan, että niitä ei tarvitse muuttaa muutaman vuoden päästä.

Esityksessä säädetään asiarekisteristä. Perustelujen mukaan ”Asiarekisteri olisi looginen rekisteri, joka koostuisi tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsitteilyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat.” Eli sen lisäksi, että viranomaiselle vireille tulevista/pantavista asioista pidetään rekisteriä, on lisäksi muussa tietojärjestelmissä, joissa käsitellään asiakirjoja, ylläpidettävä asiarekisteriä. Esityksen mukaan myös asiarekisteristä on julkaistava kuvaus yleisessä tietoverkossa. Eikö juuri aiemmin mainitussa tiedonhallintamallissa ja sen julkistettavassa osassa olisi jo tarpeelliset tiedot?

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

Luvun 7 pykälissä määrätään mm. että asiakirjat on säilytettävä vain sähköisessä muodossa ja viranomaisten välisen tietoaaineistojen keräämisestä ja luovuttamisesta.

Pykälät 27–31 vaativat mittavia tietojärjestelmien muutoksia ja tai yhdenmukaistamisia. Suurimmassa osassa viranomaisia on erilaisia rekistereitä. Sähköisen säilyttämisen ratkaisut edellyttävät tiedonhallinnan ohjausta jota ei varmasti ole olemassa pienemmissä kunnissa. Onko valtio valmis tukemaan rahoituksella/hankkeilla sähköistä arkistointia? Tämä ei tule käytännössä toteutumaan pienissä kunnissa ilman taloudellista tukea. Lakiesityksessä ei oteta esille sitä, mitä aiemmin kertyneelle paperimuodossa olevalle aineistoille ja arkistoille tehdään. Esityksessä säädetään, että viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos niitä on sillä oikeus saada. Tämä esitys hyödyntää asiakasta, mutta edellyttää viranomaiselta lakiesityksessä mainittua ennakkosuunnittelua ja lisää työmäärää.

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

Luvussa säädetään viranomaisen velvollisuudesta määriteltävä asiakirjojen säilytysaika, arkistointitarve ottaen huomioon olennaiset tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet jne.

Luvun 8 osalta maakuntaliitto yhtyy Kuntaliiton lausuntoluonnokseen: ”Arkistointitarpeen määrittäminen onnistunee suurilta kaupungeilta, mutta miten pienissä kunnissa resursoidaan tällaista asiantuntemusta? Toisaalta Kansallisarkisto saattaa ruuhkautua kyselyistä ja tiedonhallintalautakunta päätösten tekemisessä. Toiminnan kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että tiedonhallintalautakunnan elinkaaripäätökset saataisiin kolmen kuukauden sisällä. Lakiesityksessä esitetään, että yhden tiedonhallintayksikön muu-tossuunnitelmaan saatu elinkaaripäätös koskee myös toisia yksiköitä, mutta entä jos mikään tiedonhallintayksikkö ei hae päätöstä? Tiedonhallintalautakunnan pitäisikin huolehtia siitä, että se tekisi elinkaaripäätöksiä myös oma-aloitteisesti uusien velvoitteiden syntyessä.”

Lakiesityksessä puhutaan välillä viranomaisesta ja välillä tiedonhallintayksiköstä. Säilytysaikamäärittelyt ja elinkaaripäätökset tulevat vireille tiedonhallintayksiköstä (§ 35). Viranomaisen kuitenkin vastaa asiakirjojen ja tietojen säilytysaikojen määrittelystä § 32 mukaan. Käytännössä näihin asioihin liittyvät vastuut ja osaaminen ovat yhdessä paikassa eikä eri tiedonhallintayksiköissä.

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

Luvussa säädetään lain voimaan tulosta ja tietyistä siirtymäsäännöksistä. Lakiesityksen perustelujen mukaan lain voimaantulo olisi 1.6.2019. Siirtymäsäännösten mukaan mm. tästä vuoden päästä pitäisi olla tiedonhallintamalli laadittuna ja tietoaaineistojen säilytys vain sähköisessä muodossa käytössä.

Maakuntaliitto yhtyy Kuntaliiton lausuntoluonnokseen: ”Tiedonhallintamallin osalta siirtymäaika on aivan liian lyhyt. Kunnat ovat juuri nyt keskellä suurta muutosta, sote- ja maakuntauudistusta. Esityksessä mainitut siirtymäajat tarkoittavat, että lain tullessa voimaan kunnissa on heti ryhdyttävä laatimaan tiedonhallintamallia, jotta se valmistuu vuodessa. Se pitää siis suunnitella kattamaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja muun maakuntiin siirtyvän tiedonhallinnan, vaikka sote- ja maakuntauudistus to-teutuessaan siirtää vastuun maakunnille. Tähän tilanteeseen tulee laatia vielä muutossuunnitelmakin. Uudistus vie kuitenkin resursseja kunnista jo suunnitteluvaiheessa, samoin toteutuessaan. Näitä resursseja ei riitä tiedonhallintamallin suunnitteluun. Siirtymäajoilla tulisi varmistaa, että työ ehditään tehdä sote- ja maakuntauudistuksen toteutumisen jälkeen. Sil-loinkin resursseja tarvitaan ehdottomasti lisää. Myös muilta osin siirtymäsäännökset ovat liian lyhyet. Tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat tekniset järjestelyt, tietoturvasuoritusvaatimukset ja lokitietojen kerääminen vaativat tiedonhallintayksiköiltä laajoja tietojärjestelmämuutoksia, jotka tulee suunnitella ja budjetoida etukäteen.

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallinnan suunnittelua ja kuvaamista toteutetaan laissa esitetyllä tavalla lähinnä asianhallintaohjelmissa, jos sellainen on käytössä. Lakiesitys kuitenkin edellyttää tiettyjen tietokokonaisuuksien julkaisua verkossa. Tähän ei ole vielä välineitä olemassa sekä tiedot ovat hajallaan. Tiedonhallinnan suunnittelun ja kuvaamisen toteuttaminen esitetyssä muodossa ei onnistu olemassa olevilla resursseilla. Tarvittaisiin lisää tekijöitä, osaamista ja päivityksiä tietojärjestelmiin tai uusia tietojärjestelmiä.

Tietoturvasuoritus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Muuta huomioitavaa:

Maakuntaliitto yhtyy Kuntaliiton lausuntoon esityksen taloudellisesta arvioinnista:

”Vaikutusten arviointi on kyllä tehty useasta näkökulmasta, mutta siitä puuttuvat valvontakustannukset (käyttöoikeudet, lokitus, käytönvalvonta), asiatunnuksen ja -rekisterin vaatimat tietojärjestelmämuutosten aiheuttamat kustannukset, rajapintojen luomiseen ja ylläpitoon liittyvät muutuskustannukset, muutossuunnitelman arviointiin ja tietoturvallisuusauditointeihin liittyvät kustannukset sekä kouluttamisen ja kehittämisen konsultointikustannukset. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kustannukset on arvioitu liian mataliksi ja lisäksi ne on esitetty epäyhtenevällä tavalla. Kuntaliitto huomauttaa, että lain toimeenpanoon tarvitaan suunnitelma ja resursseja mm. koulutukseen.

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia kuntatalouteen. Ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden toteutuksen kustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 80–130 miljoonaa euroa. Arvio on maltillinen. Esityksessä todetaan, että koska ehdotetut säännökset lähinnä korvaavat ja tarkentavat voimassa olevaan sääntelyä, voidaan osa ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamien edellyttämistä resursseista kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjestelyillä. Tämä ei kuitenkaan ole koko totuus. Velvoitteiden toteuttaminen vaatii ehdottomasti kokonaan uusia resursseja. Se esityksessä myönnetään, että erityisesti tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla koskevat velvoitteet edellyttävät viranomaisilta lisäresursseja. Se on myös totta, että tietojärjestelmien ja rajapintojen muutuskustannusten suuruus vaihtelee merkittävästi tiedonkäsittelyssä käytettävien tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen mukaan, jonka vuoksi lisäresurssitarvetta on vaikea arvioida. Kuntaliitto muistuttaa myös siitä, että tämäkin lakiesitys tulee käsitellä kuntalain 13 §:n mukaisessa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK).”

Timonen Mirja
Pohjois-Karjalan maakuntaliitto