

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**

Yleisenä arviona Mikkelin kaupunki toteaa Kuntaliiton tavoin, että ehdotettu tiedonhallinnan uudistus on tarpeellinen ja edistää toteutuessaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja digitalisaatiota.

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

Nykyinen lainsäädäntö on vanhentunutta ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädännön kokonaisuudistus on tarpeen. Arkistointia ei voi nähdä erillisenä asiana palvelutuotannosta, jolloin lainsäädännön tulisi tukea erityisesti aktiivisten tietoaineistojen nykyistä parempaa hyödyntämistä. Automaattiset tiedonsiirrot edellyttävät yhteisiä pelisääntöjä ja nykyisen luokitusviidakon selkiyttämistä.

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

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittäminen kokonaisuutena on edellytys kansallisen palveluarkkitehtuurin toteutumiselle, se luo kansallista kuvaa julkisen hallinnon tietovarannoista. Yhteentoimivuuden kehittäminen auttaa puolestaan julkista hallintoa vähentämään asiakkaan kokemaa hallinnollista taakkaa.

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

Käynnissä oleva murros paperiaineiston käsittelystä automaattiseen tietojenkäsittelyyn ja sähköiseen arkistointiin on aiheuttanut kunnissa tilanteen, jossa ohjaus tietoturvalliseen tietoaineistojen käsittelyyn on paikallaan. Lakimuutokset tarkoittavat kunnissa monilta osin uudelleenrakennustyötä.

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

Tiedonhallinnan yhdenmukainen ja tietoturallinen toteuttaminen edellyttävät ohjausta ja seuranta ja tässä valossa tiedonhallintayksikön ja –lautakunnan perustaminen lienee paikallaan.

Keskeinen yhteisen tiedonhallinnan menestystekijä on kuitenkin julkisen hallinnon sitoutuminen nyt säädettävän lain tavoit-teisiin. Selvänä riskinä uuden yksikön ja lautakunnan perustamisessa on byrokratian lisääntyminen. Miten paljon kuntien resursseja joudutaan jatkossa käyttämään erilaisten lausuntojen ja selvitysten laatimiseen uudelle lautakunnalle? Uusien toimielinten tehtävät ja toimivalta tulee olla määritetty tarkkarajaisesti.

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

Tiedonhallintamallin kautta kunnassa tulee nykyistä tiedonohjaussuunnitelmaa laajemmin tarkasteltua toimintaprosessit, tietovarannot, tietoaineistot, tietojärjestelmät, tietoturvajärjestelyt. Pidämme kehitystä kannatettavana.

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

Nyt esitetty lainsäädäntö rakentaa perustaa parempaan toimintaympäristön seurantaan, -tilaan ja -kehittämiseen sekä laadukkaampaan tietoaineiston elinkaareen.

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

Turvallisuusluokittelun vaatimus aiheuttanee kunnassa tarpeen päivittää asianhallintajärjestelmää. Tämä aiheuttaa kunnille kustannuksia. Onko muutos todella tarpeellinen, kun otetaan huomioon kunnissa käsiteltävän aineiston laatu?

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

Mikkelin kaupunki pitää hyvänä kehityssuuntauksena sitä, että nyt lausunnoilla olevassa lakiesityksessä esitetään asianhallinnan ohelle myös palvelujen tiedonhallintaa. Nykyisin kunnilla on käytössään useita eri luokituksia arkistointiin, sähköiseen asiointiin ja talouden hallintaan. Tiedon eheyden ja julkishallinnon palvelutuotannosta syntyvän kokonaiskuvan kannalta olisi keskeistä, että palvelut/asiat liitettäisiin järjestelmissä yhtenevään luokitukseen.

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

Mikkelin kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausuntoon koskien pykälää 27 §, jossa mainitaan, että viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä. Pykälän muotoilu tarkoittanee sitä, että nyt olemassa olevat paperisia asiakirjoja sisältävät arkistot jäävät entiselleen. Asia olisi kuitenkin selvyuden vuoksi hyvä todeta esityksen peruste-luissa.

Lähtökohta siitä, että tietoa käsitellään ja säilytetään sähköisessä muodossa, on kannatettava. Se ohjaa osaltaan asiointiprosesseja siihen suuntaan, että tiedot halutaan jo lähtövaiheessa sähköisenä. Nykytilassa tietoja on sekä sähköisessä, että paperisessa muodossa. Toimintatapa estää automaattiset tiedonsiirrot, sekä palvelutuotannon kokonaiskuvan muodostumisen.

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

Mikkelin kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausuntoon tietoaineistojen arkistoinnista (33 §).  
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 muutossuunnitelmaan saatu elinkaaripäätös koskee myös toisia yksiköitä, mutta entä jos mikään tiedonhallintayksikkö ei hae päätöstä?  
Tiedonhallintalautakunnan pitäisikin huolehtia siitä, että se tekisi elinkaaripäätöksiä myös omaaloitteisesti uusien velvoitteiden syntyessä.

Mikkelin kaupunki näkee kannatettavana pyrkimykset tiedon yhdenmukaisuuteen sekä sitä koskevaan käyttö- ja säilytystarpeiden yhdenmukaiseen määrittelyyn. Yhteinen metatietopalvelu luo kuvan kansallisista tietovarannoista mahdollistaen entistä tehokkaamman palvelukehityksen. Kunnissa tapahtuva tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi on vahvassa murroksessa ja uuden lain vaatima kehitys vaatisi tuekseen mahdollisesti kuntien yhteisten tiedonhallintayksiköiden perustamista (suositus digitoinnin toteuttamisesta kuntakentällä, palvelevan tietoinfrastruktuurin rakentaminen).

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

Mikkelin kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausuntoon siitä, että 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 toteutuessaan 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. Silloinkin resursseja tarvitaan ehdottomasti lisää. Myös muilta osin siirtymäsäännökset ovat liian lyhyet. Tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat tekniset järjestelyt, tietoturvasääntövaatimukset ja lokitietojen kerääminen vaativat tiedonhallintayksiköiltä laajoja tietojärjestelmämuutoksia, jotka tulee suunnitella ja budjetoida etukäteen. Samanaikaisesti lain aiotun voimaantulon kanssa kunnat painiskelevat myös esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain eli saavutettavuusvaatimusten, kuntatieto-ohjelman, kansallisen tulorekisterin, sähköisen laskutuksen ja Suomi.fi -palvelujen toimeenpanon kanssa.

## **14. Muut huomiot**

Lakimuutoksen taloudelliset vaikutukset kuntiin on arvioitu liian mataliksi. Kustannusten todellista määrää olisi syytä selvittää tarkemmin. Muutoksesta aiheutuvat kustannukset tulee kompensoida kunnille valtionosuuksien korotuksen kautta.

Kuntien näkökulmasta lakiin otetut siirtymäajat ovat liian lyhyet. Lain tarkoittamat muutokset ovat kunnissa isoja kokonaisuuksia ja vaativat mm. asianhallintajärjestelmiin tehtäviä muutoksia. Muutoksien läpivienti ei ole kunnissa mahdollista esitetyn siirtymäajan puitteissa.

Lakia on tarkoitettu yleislaiksi, mutta se osittain hyvin yksityiskohtainen ja osittain taas hyvin teoreettinen – tämä tekee lakiluonnoksesta vaikealukuisen. Kuntia koskevat todelliset vaikutukset ovat vaikeasti arvioitavissa. Laki on tarkoitettu yleislaiksi ja yksityiskohtainen sääntely tulisi tapahtua erityislainsäädännön puolella

## Vaikutusten arviointi

### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Kunnan tiedonhallinnan nykytila on vaikeasti hallittavissa ja tilannekuva on rakennettava monista eri palasista. Tiedonhallintalain uudistus käynnistää kunnissa valtavan muutospaineen ohjaten rakentamaan palvelutuotannon, tietohallinnon ja tiedonhallinnan ammattilaisten välille entistä tiiviimmän yhteistyön. Muutokset ovat ennen kaikkea toiminnallisia ja tulevat vaatimaan pitkää siirtymäaikaa sekä lisäresursointia kunnassa.

### Tietoturvallisuus:

Mikkelin kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausumaan jossa todetaan, että kunnille ja kuntien eri yhteistoimintamuodossa järjestettävän toiminnan sekä lain soveltamisalan valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoille ehdotukseen sisältyvät tietoturvasääntöjen taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävät. Valtionhallinnon ulkopuolisille tiedonhallintayksiköille lisäresurssitarpeita aiheuttavat henkilöstön ja palvelutuottajien luotettavuuden varmistamista, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamista sekä tiedonsiirto salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttäen. Myös tietoaineistojen käsittelyn ja säilyttämisen tilaturvallisuutta koskevien veloitteiden ulottaminen valtion hallinnon ulkopuolisiin tahoihin aiheuttaa lisäresurssitarpeita erityisesti niiltä osin, kun veloitteita vastaavia vaatimuksia ei ole otettu huomioon omassa tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuotannossa tai niiden palvelusopimuksissa. Tiedonhallintalaissa ehdotetut tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaa ja käytöstä kerättäviä lokitietoja koskevien veloitteiden voidaan arvioida aiheuttavan lisäkustannuksia lain soveltamisalaan kuuluville tahoille.

### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Mikkelin kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausumaan siinä, että asiatunnuksen osalta keskeisin muutos koskisi tunnuksen sisältyvää tiedonhallintayksikön yritys- ja yhteisötunnusta (Y-tunnus), jonka käyttöönotto edellyttää tiedonhallintayksiköiltä muutoksia asian rekisteröinti- ja hallintakäytäntöihin sekä lisäresursseja asianhallintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämiseen.

Palvelutoiminnassa syntyvien tietoaineistojen (26§) hallintaan liittyviä työkaluja kunnalla ei ole tämänhetkessä järjestelmäinfrastruktuurissaan. Asiakkaan yksilöintitietojen, asiointitunnuksen tai palvelutapahtumatunnuksen perusteella haettavat tiedot edellyttävät laaja-alaisia muutoksia nyt käytössä oleviin järjestelmiin. Vaikuttaisi siltä, että lain painopiste on asiakasta koskevan

tiedonsaantioikeuden toteuttaminen. Mikkelin kaupunki näkee palvelujen tiedonhallinnan kehittämisellä laajempia vaikutusmahdollisuuksia kunnan tietojohdamisen ja ennakoivan palvelukehityksen suuntaan.

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

Nyt lausunnoilla oleva lakiesitys pakottaa kunnat uusimaan järjestelmiään täysin sähköistä asianhallintaa tukemaan. Se pakottaa kunnat kehittämään tietojohdamista ja –politiikkaa. Mikkelin kaupunki pitää kannatettava tavoitetta siitä, että tietoaineistoa harmonisoidaan ja sen yhteiskäyttöä lisätään.

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

-

#### **Muuta huomioitavaa:**

-

Hänninen Heli  
Mikkelin kaupunki