

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**

Johdanto-osassa esitetyt tavoitteet parantaisivat viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja helpottaisivat tarpeellisen tiedon saantia eri viranomaisten välillä. Tiedonhallinnan voimakkaasti kehittynyt ympäristö ja teknologian kehitys mahdollistavat tiedonhallinnan ja tietojen vaihdon tehokkaammat toimintatavat. Vaihdettaessa tietoja viranomaisten välillä on huolehdittava tietosuojasta ja tietoturvasta.

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

Nykytilan kuvaus esittelee voimassa olevan useisiin lakeihin pirstoutuneen kansallisen lainsäädännön kokonaisuuden. Tiedonhallinta käsitteenä ja määritelmänä on lainsäädännön tasolla suhteellisen uusi, terminologia on myös vaihdellut ja ollut aika ajoin sekavaa. Tietoturvasta ei ole olemassa kuntatoimijoille suunnattua lainsäädäntöä. Tietoaineiston luokittelu on ollut lähinnä valtionhallinnon tarpeisiin suunnattua. Asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnissä on suuria kuntakohtaisia eroja. Vuodelta 1991 oleva arkistolaki on vanhentunut, eikä ole pystynyt vastaamaan riittävällä tavalla toimintaympäristön muutoksiin, joka selittää osittain pirstoutuneen lainsäädännön. Asiakirjojen säilytysajoista on lain ja asetusten tasolla olevia määräyksiä, mutta paljon myös toimialakohtaista sääntelyä sekä erilaisia suosituksia. Tietohallintolaki (2011) on suhteellisen uusi, mutta asetuksen tasolle siinä ei ole päästy. Lisäksi se on edistänyt viranomaisten välistä tiedonvaihtoa kovin hitaasti. Toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti ja sähköisten asiakirjojen käsittely on lisääntynyt. Tiedon hyödyntäminen tietojärjestelmien välillä on jäänyt vähäiseksi yksittäisiä integraatioita lukuunottamatta.

Kansainvälisen yhteistyön kasvaessa on tullut tarve yhtenäistää lainsäädäntöä ja saattaa voimaan EU:n tasoista sääntelyä. Esimerkkinä mm. EU:n tietosuojasetus, joka on tullut suoraan sovellettavaksi myös kansallisessa lainsäädännössä. Henkilötietojen suoja on perustuslaillinen oikeus ja oikeus yksityisyyteen on EU:n lainsäädännönkin tasolla erittäin vahva. Kansainvälistyvä toimintaympäristö tuo myös kansallisella tasolla uutta lainsäädäntöä sovellettavaksi. EU:n sähköisen hallinnon periaatteisiin sisältyy oletusarvoinen tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Tavoitteena on

helpottaa hallinnonrajat ylittävää sähköistä vuorovaikutusta ja tietojen vaihtoa myös EU-maiden välisessä kanssakäymisessä.

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

Esityksen mukaan Kajaanin kaupunki olisi oma tiedonhallintayksikkönsä, jolloin lain mukanaan tuomat velvoitteet tulisivat myös Kajaanin kaupungin noudatettaviksi. Laki velvoittaisi kaupunkia suunnittelemaan ja kuvaamaan tiedonhallintansa ja tavoitteena olisi tehostaa ja parantaa tiedon elinkaaren hallintaa sekä tiedon hyödyntämistä. Kuvaamisvelvoitteet toteutettaisiin tiedonhallintamallin ja tiedonhallinnan muutossuunnitelman avulla. Tietoturvallisuuden perustason vaatimukset tulisivat myös kunnallisten viranomaisten toteutettaviksi. Tietoaineistojen turvallisuusluokittelu tulisi tehtäväksi. Samalla sääntely velvoittaisi ensisijaisesti käsittelemään tietoaineistoja sähköisessä muodossa. Hallintoasioiden kirjaamisen lisäksi rekisteröintitarpeet ulottuisivat entistä enemmän myös palveluihin. Tietoaineiston käsittelyn tulisi perustua entistä enemmän riskiperusteiseen arviointiin. Tietoaineistoa tulisi myös julkaista aikaisempaa enemmän julkisessa tietoverkossa ja tiedon hyödyntäminen avoimena datana tulisi mahdollistaa.

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

Asiakirjan käsite on nykyisessä toimintaympäristössä muuttunut. Asiakirjallisen tiedon käsite on hyvä muuttaa tietoaineistojen sisältöön kohdistuvaksi tiedon käsitteeksi. Se selkiyttää vallitsevaa tilannetta. Jo tällä hetkellä jotkut tietojärjestelmät muodostavat asiakirjoja tietojärjestelmiin tallennettujen tietojen ja tietokenttien pohjalta ilman, että ne alkujaan olisivat muodostaneet asiakirjoja. Erilaisilla ohjelmistojen muodostamilla hakuperusteilla tiedoista voidaan kuitenkin niin haluttaessa muodostaa varsinaisia asiakirjoja. Viranomaisen asiakirja olisi kuitenkin se käsittelykohde, jonka perusteella viranomaisen todentaisi esim. päätöksen eheyden, alkuperäisyyden ja luottamuksellisuuden ja se toimisi todisteena mm. päätöksen lainvoimaisuudesta.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen on Kajaanin kaupungilla aloitettu kokonaisarkkitehtuurityökalun hankinnan myötä. Tässä yhteydessä kuvattavaksi tulevat tietojärjestelmät, tietovirtakuvaukset, palvelut ja prosessit, tietosuojaan hallintamalli sekä prosesseissa syntyvä tieto. Käynnistetyn työn ansiosta vastaamme suoraan ehdotetun lain vaatimuksiin. Tiedonohjaussuunnitelmaan kuvattuja tietoja voidaan suoraan hyödyntää tiedonhallintamallin kuvauksessa. Tietoaineistojen turvallisuusluokittelu tulee nyt voimaan myös kuntasektorilla.

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

Kaupunginhallitus on hyväksynyt tietoturva- ja tietosuojapolitiikan kokouksessaan 19.6.2018 ja sen edellyttämien toimenpiteiden suunnittelu on meneillään. Tietosuojaohteet henkilöstölle ja esimiehille sekä asiakaspalvelulle ovat valmistuneet ja ne on julkaistu. Henkilöstö on suorittanut kiitettävästi valtakunnallisen Arjen tietosuojaa -koulutuksen ja yhteydenotot tietosuojaan liittyvissä asioissa ovat lisääntyneet. Tämä kertoo kasvaneesta tietoisuudesta henkilötietojen käsittelyn huolellisuudessa. Kaupunki osallistuu myös valtakunnalliseen Taisto18 -harjoitukseen, jossa käytännössä harjoitellaan tietoturva- ja tietosuojaohteistusten toimivuutta. Riskienhallinnassa tulee ottaa entistä paremmin huomioon toimintaympäristön tietoturvallisuuden tila sekä arvioida tietoturvaluustoimenpiteiden riittävyttä. Samaan aikaan viranomaisten on edistettävä tiedonsaantia tietojärjestelmiensä ja tietoaineistojensa sisällöstä. Avoimuus ja julkisuus edistää kuntalaisten osallisuutta ja tiedonsaantia kasvaa samaa tahtia. Jotta näihin vaatimuksiin voidaan vastata, tulee tietoturvallisuuden ja henkilöstön osaamisen tasoa nostaa. Tietojen siirtämisen tietoverkoissa tulee olla turvallista.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Kunnilla on runsaasti lakiin perustuvia tiedonsaantioikeuksia mutta myös tiedonluovutusvelvollisuuksia. Viranhaltijat käyttävät aikaa tietopyyntöihin toisilta viranomaisilta. Lisäksi kuntalaiset joutuvat pyytämään otteita ja jäljennöksiä eri viranomaisista, eivätkä toiminta ja prosessit ole useinkaan asiakas- vaan viranomaislähtöistä. Ehdotetuilla toimenpiteillä parannettaisiin kansalaisten asiointikokemuksia viranomaisessa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Esityksen taloudelliset vaikutukset jakautuisivat kertaluonteisiin ja jatkuviin kustannuksiin. Taloudellisten kustannusten lisäksi toiminnalliset muutokset olisivat paikoin merkittäviä uusien toimintatapojen, käytäntöjen ja prosessien vaatiessa kehittämistä. Henkilöstön koulutuksiin ja mahdollisiin uusiin asiantuntijarekrytointeihin tai palvelunostoihin tulisi myös resursoida lisää. Tiedonhallinnan suunnittelu, kuvaaminen ja tietoturva-vaatimukset edellyttäisivät lisäpanostusta henkilöstön osaamisen kehittämiseen sekä tietoturvamennettelyiden kehittämiseen. Kuten

lausuntopyynnössä todetaan, kustannukset kuntasektorille olisivat valtionhallintoa suurempia. Kustannukset kohdistuisivat Kajaanin kaupungilla erityisesti tietoturva-vaatimusten toteuttamiseen.

Kajaanin kaupunki on jo useiden vuosien ajan kehittänyt tiedonhallintaansa lakiesityksessä esitettävään suuntaan. Kokonaisuutena Kajaanin kaupunki kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä. Lisäkustannukset kohdistuisivat tietojärjestelmien tietoturvallisuuden kehittämiseen sekä tietojärjestelmien saattamiseen sille tasolle, että lokitietoja pystytään keräämään. Uudet rekisteröintivelvoitteet lisäisivät myös tarvetta kehittää tietojärjestelmiä. Uusia hankintoja tulisi toteutettavaksi ja uusia rekrytointeja tarvittaisiin. Vaikutuksia kuntatalouteen on esityksessä arvioitu ja suunta vaikuttaisi olevan oikea. Kustannuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että Kajaanin kaupungilla aikaisemman kehittämistyön ansiosta ei lähdettäisi liikkeelle kuitenkaan aivan nollassa.

## Vaikutusten arviointi

### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan kokoaminen ja ylläpito edellyttäisi noin 0,5-1 henkilötyövuoden työpanosta sekä tarvittavien asiantuntijapalveluiden hankintaa noin 10 000-20 000 eurolla. Kajaanin kaupungilla tämä työ on alkanut kokonaisarkkitehtuurityökalun käyttöönoton yhteydessä. Tässä yhteydessä tullaan kuvaamaan organisaation prosessit (vrt. ehdotuksessa mainittu toimintaprosessin käsite), prosesseissa syntyvä tietoaineisto, tietojärjestelmät, tietovirtakuvaukset sekä mm. tietosuojan hallintamalli. On erittäin tärkeää, että tehtävät kuvaukset noudattavat valtakunnallisia standardeja, jotta kuvausten yhteismitallisuus voidaan varmistaa ja päällekkäistä kuvaamista välttää. Kunnissa on tehty paljon myös tiedonohjaussuunnitelmia eli niin sanottuja eAMSseja, joiden roolia tiedonhallinnan kuvauskokonaisuudessa on tärkeä tarkastella. Niiden tietosisältö on pitkälti toimintaprosessien kuvaamista ja syntyvien asiakirjojen määrittelyä sekä asiakirjojen hallintaan liittyviä metatietoja, kuten henkilötietoluonteen kuvauksia. Kunnissa on käytetty paljon aikaa näiden kuvausten tekemiseen ja tiedonohjaus on integroitu myös osaksi muita tietojärjestelmiä. Olisi tärkeä tietää, missä roolissa nuo tehdyt kuvaukset ovat tässä tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen - kokonaisuudessa. Kunnanhallitus toimisi edelleen tiedonhallintayksikön johtona ja huolehtisi tehtävien vastuuttamisesta. Hallintosäännössä olisi määrättävä, miten tiedonhallinnan vastuut ja tehtävät tiedonhallintayksikössä jakautuvat.

### Tietoturvallisuus:

Tietoturvallisuutta ja tietoaineistojen luokittelua koskeva määrittelytyö edellyttäisi noin 0,5-1 henkilötyövuoden resursointia eli käytännössä yhden tietoturva-asiantuntijan palkkaamista. Tietoturvatason ylläpitäminen ja jatkuva kehittäminen edellyttäisivät yhden henkilötyövuoden työpanosta. Kuten lausuntopyynnössä todetaan, kustannukset kuntasektorille olisivat valtionhallintoa suurempia. Suurimmat kustannukset kohdistuisivat Kajaanin kaupungilla erityisesti tietoturva-vaatimusten toteuttamiseen. Henkilöstön osaamistason nostaminen ja koulutustarpeet edellyttäisivät myös panostusta. Pitää huomioida myös luottamushenkilöiden osaamistason nostaminen liittyen erityisesti tietoturvallisuuteen. Tietoaineistojen ja tiedonsiirron turvallisuuden

sekä käyttöoikeus- ja lokitietojen hallinnan osalta kertaluonteinen panostus edellyttäisi arviolta 100 000 euron kertakustannusta ja arviolta 20-30 000 euron vuosittaisia jatkuvia kustannuksia. Järjestelmätasolla fyysisen turvallisuuden lisäksi on huomioitava myös tietoliikenne-, laitteisto- ja ohjelmistoturvallisuus sekä järjestelmissä olevien tietoaineistojen turvallisuus. Tietoaineiston arviointi riskienhallinnan näkökulmasta parantaa varautumista. Uutena veloitteena tulisi varmistaa henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuus ja sitä kautta mahdolliset turvallisuusselvitykset. Tietoturvan huomioiminen koko tiedon elinkaaren ajan pienentää riskiä tietovuotoihin.

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

Esityksessä uutena tulee velvoite rekisteröidä hallinnon asioiden lisäksi myös palvelut. Uusi kirjaamiskaava aiheuttaa lisäkustannuksia tietojärjestelmien kehittämiseen, mutta selkiyttää tiedon alkuperän määrittelyä. Palveluprosessien rekisteröinti tulee uutena asiana ja vaatii palveluprosesseissa käytettävien järjestelmien näkökulmasta kehittämistyötä. Tällä hetkellä olemme tilanteessa, jossa operatiiviset järjestelmät eivät keskustele keskenään tai integraatioita on toteutettu vain vähän. Prosessit voivat olla myös hajallaan eri tietojärjestelmissä, mistä aiheutuu tiedon hajanainen käsittely. Kaikki prosesseissa tarvittava tieto ei ole yhdessä paikassa. Tällöin päällekkäisyyksiä ei voida välttää. Tietovirtakuvaukset auttavat kokonaisuuden hahmottamisessa ja tehostavat ehkä myös järjestelmien käyttöä, kun kuvaukset tehdään palveluprosessien näkökulmasta. Asiarekistereiden julkaiseminen tietoverkossa parantaa kansalaisten tiedonsaantia viranomaisten käsittelemistä asioista. Tällöin täytyy huolehtia siitä, että salassapidettävät tiedot sekä henkilötiedot eivät päädy tietoverkkoon. Metatietomäärittelyjen ulottaminen tietojärjestelmiin sekä henkilöstön koulutukset lisäävät organisaation kustannuksia. Ehdotuksen mukaan paperilla saapuvat asiakirjat tulisi viedä sähköiseen muotoon ja tietojärjestelmiin. Mikäli lain tasolla tähän veloitetaan, se helpottaa toimintatapojen muuttamista ja on kannatettava ehdotus. Mahdollisuus, että kun saapunut paperinen asiakirja on viety asianmukaisesti järjestelmään, se voidaan hävittää, edellyttää myös valvontaa ja ohjeistusta, mutta yhtenäistää tiedon käsittelyä.

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

Tiedon luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla voidaan arvioida tuovan merkittäviä panostuksia myös kuntasektorille. Tähän työhön olisi valtion panostus tarpeen, jotta tietojärjestelmien kehittämistyö voitaisiin toteuttaa yhtäaikaan ja valtakunnallisesti kaikille järjestelmätoimittajille. Tarvitavat toiminnallisuudet toteutettaisiin valtion tuella kaikille asiakkaille. Toimenpiteet ja kustannukset olisivat näissä kertaluonteisia. Uutena veloitteena tulisi arvioida toiminnan muutoksesta ja tietojärjestelmien kehittämisestä aiheutuvia taloudellisia kustannuksia mutta myös toiminnallisia muutoksia. Pääsy toisen organisaation tietojärjestelmiin nopeuttaisi tiedonsaantia ja prosessien läpimenoaikoja eli olisi kannatettava uudistus.

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

Esityksen ehdotukset tiedon käsittelyn ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaan arkistoitavan tietoaineiston välillä herättävät kysymyksiä. Tiedonhallinta on perustunut kuntien yhteiseen tehtäväluokitukseen, jossa yksi asiakokonaisuus on saattanut sisältää erilaisia arvonmäärytyksiä ja metatietoja sisältäviä asiakirjoja. Sekä järjestelmien kehittämisen näkökulmasta että tiedon arvonmäärytyksen näkökulmasta olisi selkeämpää, että arvonmäärytys voisi tapahtua tehtävittäin. Määräajan säilytettävä tieto tulee hävittää säilytysajan umpeuduttua, mutta samalla asialla voi olla myös pysyvästi säilytettävää tietoaineistoa. Käsittelyn ja arkistoinnin ero ei aina ole kovin selkeä. Lisäksi pysyvään arkistointiin määrättyjen asiakirjojen tiedostomuotojen tulee olla

pitkäaikaissäilytykseen hyväksytyjä. Arkisto muodostuu sekin käsittelyssä olleista asiakirjoista ja tietoaaineistoista. Joissakin tapauksissa voisi olla selkeämpää, että koko tietojärjestelmän tietoaaineisto olisi pysyvästi säilytettävää. Meidän tulee kuitenkin huolehtia siitä, että pysyvään säilytykseen tuleva aineisto täyttää pitkäaikaisen säilyttämisen vaatimukset. Määräajan säilytettävälle aineistolle voisi olla kevyempi menettely, kunhan huolehditaan salassapidettävän tietoaaineiston metatietomäärittelystä ja pääsyn hallinnasta siihen aineistoon. Tällä hetkellä voimassa oleva SÄHKE2-sertifikaatti lähtee siitä, että siinä huolehditaan myös määräajan säilytettävän tietoaaineiston käsittelystä sen koko elinkaaren ajan. Tietoaaineiston arvonmäärityksessä vaaditaan laajaa asiantuntemusta, joka osaa ottaa huomioon paitsi tilastoinnin myös historiantutkimuksen sekä muun tutkimuksen tarpeet.

#### **Muuta huomioitavaa:**

Esityksen taloudelliset vaikutukset jakautuisivat kertaluonteisiin ja jatkuviin kustannuksiin. Taloudellisten kustannusten lisäksi toiminnalliset muutokset olisivat paikoin merkittäviä uusien toimintatapojen, käytäntöjen ja prosessien vaatiessa kehittämistä. Henkilöstön koulutuksiin ja mahdollisiin uusiin asiantuntijarekrytointeihin tai palvelunostoihin tulisi myös resurssoida lisää. Tiedonhallinnan suunnittelu, kuvaaminen ja tietoturva-vaatimukset edellyttäisivät lisäpanostusta henkilöstön osaamisen kehittämiseen sekä tietoturvamenehtelyiden kehittämiseen. Kuten lausuntopyynnössä todetaan, kustannukset kuntasektorille olisivat valtionhallintoa suurempia. Kustannukset kohdistuisivat Kajaanin kaupungilla erityisesti tietoturva-vaatimusten toteuttamiseen.

Kajaanin kaupunki on jo useiden vuosien ajan kehittänyt tiedonhallintaansa lakiesityksessä esitettävään suuntaan. Kokonaisuutena Kajaanin kaupunki kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä. Lisäkustannukset kohdistuisivat tietojärjestelmien tietoturvallisuuden kehittämiseen sekä tietojärjestelmien saattamiseen sille tasolle, että lokitietoja pystytään keräämään. Uudet rekisteröintivelvoitteet lisäisivät myös tarvetta kehittää tietojärjestelmiä. Uusia hankintoja tulisi toteutettavaksi ja uusia rekrytointeja tarvittaisiin. Vaikutuksia kuntatalouteen on esityksessä arvioitu ja suunta vaikuttaisi olevan oikea. Kustannuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet ovat samansuuntaisia kuin mihin Kajaanin kaupungilla on tiedonhallinnan kehittämistä jo useamman vuoden ajan viety. Sähköinen tiedon hallintaa ja arkistointia on kehitetty ja nyt voimaan astuvat velvoitteet tulevat tukemaan tätä kehittämistä.

Komulainen-Lepistö Jaana  
Kajaanin kaupunki