

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

Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteena on, että Suomesta kehittyy edelläkävijä tietopolitiikassa ja tekoälyn soveltamisessa. Vahvasti asiakirjojen käsittelyyn pohjaava tiedonhallintalaki on tämän tavoitteen kanssa ristiriitainen eikä täytä hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita turhan sääntelyn purusta tai hallinnollisen taakan keventämisestä.

Kansaneläkelaitos katsoo kuitenkin, että uudistus on välttämätön, sillä nykyinen lainsäädäntö on vanhentunut toimintaympäristön muuttumisen myötä. Kannatettavaa on, että esitys pyrkii kokoamaan hajanaista ja osin epäyhtenäistä lainsäädäntöä yhdeksi yleislaiksi. Lailla on hyviä tavoitteita, mutta nykyisten lakien sovittaminen yhteen tässä lakiesityksessä ei ole kaikilta osin onnistunut.

Lakiesityksessä säädetään asioista osittain hyvin yleisellä tasolla, osittain yksityiskohtaisella tasolla. Esimerkiksi asiatunnuksen muodosta, asian yksilöintitiedoista ja tiedonvälityksen teknisestä toteutuksesta on säädetty varsin yksityiskohtaisesti, kun taas toiset kohdat esityksessä jättävät paljon tulkinnan varaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilan arvioinnissa viitataan mm. eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntoihin, joiden mukaan tietojärjestelmien kehittämistä ei pidä nähdä pelkkinä tietotekniikkahankkeina vaan osana toiminnan ja palvelujen kehittämistä. Lisäksi hallintovaliokunta on korostanut tietojohtamista sekä laajempaa näkökulmaa kehittämistyöhön. Nyt kyseessä oleva lakiesitys on kuitenkin osin kirjoitettu tietojärjestelmälähtöisesti, jolloin itse toiminta, prosessit ja kehittäminen ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Esitys ei kannusta digitalisaation ydintavoitteeseen muuttaa toimintatapoja teknologian tuella.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset tiedonhallinnaksi ovat hyviä ja kannatettavia.

Tavoite parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä on sinällään oikeansuuntainen. Lakiluonnos lähtee kuitenkin siitä oletuksesta, että kaikkien viranomaisten tietojärjestelmät olisivat jo valmiiksi siinä kunnossa, että ne mahdollistavat välittömästi tai lyhyellä aikajänteellä lain voimaantultua tehokkaan tietojenvaihdon ja teknisten rajapintojen hyödyntämisen. Näin ei kuitenkaan ole, vaan viranomaisten tietojärjestelmät muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden eri aikakausien tietojärjestelmistä. Teknisten rajapintojen toteuttaminen ei myöskään ole aina riippuvainen organisaation omasta tahtotilasta, vaan siinä on huomioitava myös ulkopuolisten järjestelmätoimittajien edellytykset tarvittavien muutosten toteuttamisessa sekä organisaatiolle toimintaan ja muutoksiin osoitetut tai käytettävissä olevat resurssit tai määrärahat.

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

1 § Lain tarkoitus

Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta lainkohdasta puuttuu kokonaisuudessaan kansalaisten tietosuojaan liittyvien oikeuksien vahvistaminen, joita tiedonhallintalailla myöskin tulisi olla. Eli perusoikeuksista yksityisyyden suojaan ei edes viitata itse pykälässä. Tietosuojaa ei ole nostettu esille myöskään säännöksen perusteluissa. Tietoturvallisuus on kyllä mainittu lain tavoitteena, mutta sen toista puolta eli tietosuojaa ei ole jostain syystä mainittu.

2 § Määritelmät

Lakiehdotuksessa uudistetaan merkittävästi alan käsitteitä ja niiden määritelmiä. Esityksessä käytettyjä käsitteitä ovat mm. tietoaineisto (vrt. asiakirjallinen tieto), tietovaranto (vrt. rekisteri), tiedonhallinta (vrt. asiakirjahallinta). Arkistonmuodostaja-käsitettä ei esiinny; sen sijaan lakiluonnoksessa esitellään uusi käsite, tiedonhallintayksikkö, jota käytetään vaihtelevasti lakiluonnoksessa viranomaisen käsitteen kanssa. Lakiluonnoksessa ei myöskään puhuta enää pysyvästi säilytettävästä asiakirja-aineistosta.

Lakiesityksessä ei määritellä tietohallinnon ja asiakirjahallinnon käsitteitä. Aiemmin nämä hallinnon osa-alueet ovat sisältyneet JulkL:n 18 §:än, (kohta 4), jota esitetään nyt kokonaan kumottavaksi. Näiden käsitteiden määrittäminen laissa olisi tärkeää, jotta asiakirjahallintoon ja tietohallintoon kuuluvien tehtävien ja vastuiden organisointi eri viranomaisissa saataisiin yhdenmukaistettua. Käsitteisiin viitataan muussa lainsäädännössä (esim. Kuntalain 90 §), joten perustelut Julkisuuslain 18 §:n kumoamiseksi ovat ainakin tältä osin puutteelliset.

Samalla, kun Julkisuuslain 18 § kumotaan, myös hyvä tiedonhallintatapa häviää käsitteistöstä. Vaikka hyvän tiedonhallintatavan periaatteet ovatkin sisällytetty tiedonhallintalakiin, on käsite itsessään ollut hyödyllinen organisaatioiden tiedonhallinnan ohjeistuksessa.

Uudistettua käsitteistöä ei ole määritelty lakiluonnoksessa riittävän täsmällisesti. Käsitteistön tulisi olla selkeästi ja johdonmukaisesti tulkittavissa, jotta uudet käsitteet vakiintuisivat käyttöön ja korvaisivat aikaisemmat käsitteet. Luonnoksessa ei esimerkiksi määritellä, mitä tietoaaineisto käsitteenä tarkalleen ottaen pitää sisällään, tai miten asiakirjallinen tieto vertautuu tietoaaineistoon. Määritelmässä tietoaaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Esityksessä tulisi avata, mitä muilla tiedoilla täsmällisesti tarkoitetaan.

Arkistoinnin käsite on saanut uuden tulkinnan, joka nähdäksemme on yksipuolinen. Arkistointi rajataan koskemaan tietoaaineistojen tai niiden osien siirtämistä tietovarannosta arkistoon kulttuuriperinnön säilyttämistä, tieteellistä ja historiallista tutkimusta varten. Näin ollen asiakirjoja säilytettäisiin aluksi tiedonhallintayksiköissä, minkä jälkeen ne joko arkistoitaisiin tai tuhottaisiin (vrt. hävittäminen).

Yleisesti todettuna on hyvä, että käsitteitä arvioidaan ja uudistetaan aika ajoin vastaamaan ajan vaatimuksia ja kansainvälistä kehitystä. Arvioinnin tulisi tapahtua harkiten ja moniammatillisesti kansalliset erityispiirteet huomioiden. Käsitteet luovat työtä ohjaavan perustan. Käsitteiden uudistaminen voi vaikuttaa myös järjestelmähankintoihin, jos käsitteistö poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Pohjoismaissa yleisesti käytetyistä termeistä.

Kesken lausuntoajan 28§ tehtyä lisäystä hallintoasian käsittelystä ei tueta ”hallintoasia”-käsitteen määrittelyllä. 23§ perustelutekstissä perustellaan, miksi käsitettä ei määritellä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että käsite otetaan käyttöön 28§:n yhteydessä.

3§ Lain soveltamisala

Lain 3 §:ssä todetaan, että Eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen Pankkiin sovelletaan tämän lain 4 §:ä, 32–33 §:ä, 36 §:ä ja 38 §:ä sekä 3–7 lukuja ja 9 lukua.

Lakiesityksessä on ristiriitaisuuksia soveltamisalan suhteen. Edellä mainitun mukaan 2 lukua ei sovelleta Eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen pankkiin. Esimerkiksi 24 §:n perusteluissa todetaan kuitenkin seuraavasti: ”tuhottavaksi tarkoitettujen asiakirjojen tai muiden tietojen metatiedot tuhottaisiin, ellei niitä ole päätetty arkistoida tiedonhallintalautakunnan päätöksellä...”. Tämän perusteella tiedonhallintalautakunta kuitenkin päättäisi ainakin tuhottavista asiakirjoista ja tiedoista myös Eduskunnan virastojen, Kelan ja Suomen pankin kohdalla.

Lakiesityksen perusteella ei selviä, miten näiden organisaatioiden kohdalla menetellään elinkaaripäätösten hakemisen suhteen. Onko niin, että edellä mainitut tiedonhallintayksiköt eivät hae Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalta elinkaaripäätöstä, vaan sitä haetaan muulta taholta. Esitystä tulisi täsmentää lain soveltamisalan osalta, jotta siihen ei jäisi tämänkaltaisia ristiriitaisuuksia ja tulkinnallisia epäselvyyksiä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että ”Lain 3 §:n 3 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalain soveltamista koskevista rajoituksista, jotka johtuvat pääosin eräiden tiedonhallintayksikköjen perustuslaissa säädetystä asemasta, jonka perusteella valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa näiden tiedonhallintayksikköjen sisäisen hallinnon ohjaukseen.”

Lailla pyritään edistämään viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että lakia noudatettaisiin kattavasti viranomaistoiminnassa. Tavoite julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta ei täyty, jos laki ei velvoita kaikilta osin koko julkishallintoa.

Jos kansallisen kulttuuriperinnön näkökulmasta merkittävien aineistojen arkistointi ja säilytysaikapäättösten laatiminen jäävät edellä mainittujen organisaatioiden itsensä päätettäväksi, vaarana on, että päätöksiä ei tehdä yhdenmukaisesti ja kokonaiskuva huomioiden. Aikaisemmin Kansallisarkisto on asiantuntijaviranomaisena ottanut huomioon eri näkökulmat tutkimuksen ja kansallisen kulttuuriperinnön kannalta päätöksiä tehtäessä. Jatkossa riskinä on, että kansallisen kulttuuriperinnön kannalta merkittäviä aineistoja hävitetään, jos päätösten tekeminen jää organisaatioiden vastuulle.

4 § Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä

4 §:ä sovelletaan Kelan toimintaan. Emme näe lainkohdassa Kelan kannalta ongelmia.

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

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimisi riippumaton tiedonhallintalautakunta, jonka tehtävänä olisi päättää arkistoitavasta ja tuhottavasta tietoaineistosta (elinkaaripäätös). Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten lautakunnan sijoittaminen VM:n kylkeen varmistaa toiminnan riippumattomuuden. Toiminnalle sinällään on perusteltu tarve, mutta lakiesityksessä olisi voitu tuoda kuitenkin esille mitä muita vaihtoehtoja toiminnan järjestämiseksi on selvitetty tai miten ehdotettu toimintamalli tuo parannusta nykyiseen käytäntöön.

Tiedonhallintalautakunnan toimivalta ei ulottuisi Kelaan. Tästä huolimatta lautakunnan tulee kyetä yhteistyöhön kaikkien tiedonhallintayksikköiden kanssa ja tämä tulisi kirjata sen tehtäviin.

Vaikka luvun 2 ei ole tarkoitus koskea Kelaa, Kela ilmaisee huolen siitä, taataanko tiedonhallinnan kehittämiseksi riittävä osaaminen, resurssit ja jatkuvuus. Voidaanko lautakunnan toiminnan jatkuvuus taata, jos jäsenet hoitavat tehtävänsä oman toimensa ohella kolmen vuoden toimikauden ajan? Onko lainvalmistelussa huomioitu Kansallisarkiston nykyisen tehtäväkentän

laajuus ja vaativuus suhteessa tiedonhallintalautakunnan jäsenten osaamisvaatimuksiin? Entä valvotaanko tiedonhallintalautakunnan jäsenten valintaa mitenkään?

Esityksessä ei oteta kantaa siihen, kenen vastuulla alan koulutukset olisivat jatkossa. Millä taholla tulisi olemaan vastuu viranomaistoiminnan tiedonhallinnan alueelle keskittyneestä eri näkökulmat ja tarpeet huomioivasta koulutuksesta ja ohjauksesta?

8 § Pykälässä kuvataan tiedonhallintalautakunnan päätöksentekoa ja valvontatehtäviä. Pykälä ei koske Kelaä, määrittely on tehty soveltamisalaa koskevassa pykälässä 3 §. 8 §:ssä kuitenkin viitataan itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, joten pykälästä voi syntyä epäselvyyttä valvontaoikeuden ulottamisesta esim. Kelaan.

9 § Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen

Valitustie hallinto-oikeuteen on perusteltu ja järkevä ratkaisu.

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

10 § Tiedonhallintamalli ja 11§ Tiedonhallinnan muutossuunnitelma

Lakiluonnokseen kirjatut tiedonhallintamallin ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmat ovat tärkeitä asiakokonaisuuksia, mutta näiden tekeminen olemassa olevien kuvausten lisäksi tai rinnalle on turhaa hallinnollista työtä.

Kela katsoo, että kaikkien tietojärjestelmien sekä näiden välisten sisäisten integraatioiden julkaiseminen avoimesti on merkittävä riski tietoturvallisuudelle. Tietojen hyödynnettävyyden näkökulmasta on riittävää kuvata tietovarannot sekä näistä hallitusti ja tietoturvallisesti tarjottavat rajapinnat. Muun kuvatun tiedon julkaiseminen ajantasaisena ei suuressa organisaatiossa ole mahdollista ilman merkittävää lisämäärärahaa ja lisäresursseja tälle työlle. Kelan toimintakulubudjetissa ei ole tällaiseen mahdollisuuksia ilman toimintakulubudjetin kasvattamista.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan esimerkinomaisesti 5 §:ään, jota ei koske Kela.

12 § on epäselvä sanamuodon osalta, koska 3. luku on määritelty koskemaan kokonaisuudessaan Kelaä. 12 §:ssä viitataan valtion virastoihin ja laitoksiin ja niiden velvollisuuteen toimittaa

tiedonhallinnan muutossuunnitelma valtiovarainministeriölle. Sanamuodosta voisi päätellä, että pykälän ei ole tarkoitettu koskevan Kelaa. 3 §:ää tulisi tarkentaa 12 §:n osalta jos tämä sanamuoto ja sen mukainen tavoite säilytetään.

Lakiluonnoksessa ei ole enää vaatimusta arkistonmuodostussuunnitelman (tiedonohjaussuunnitelman) laatimisesta ja ylläpidosta. Lakiesitystä tarkastellessa herää kysymys, miten tiedonohjausjärjestelmässä ylläpidetty TOS tullaan integroimaan osaksi pykälässä 10 säädettyä tiedonhallintamallia, ja miten kuvaukset tulisi yhteensovittaa esimerkiksi arkkitehtuurikuvausten kanssa.

Lakiesityksessä jää epäselväksi, miten eri alojen käsitteistöjen ja näkökulmien sulattaminen yhteen tiedonhallintamalliin onnistuu. Esim. tiedonohjaussuunnitelmissa ja kokonaisarkkitehtuurikuvauksissa käytetyt käsitteet, rakenne ja järjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Nykyiset kuvaukset eivät ole valmiita yhdistettäväksi tai siirrettäväksi. Yhteensovittamistyö tulisi vaatia tiedonhallintayksiköiltä huomattavia talous- ja henkilöstöresursseja, joiden tarvetta ei ole vaikutusarvioinnissa otettu riittävästi huomioon.

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

4 luvun tietoturvaluokitusta koskevat säännökset täydentävät osaltaan EU:n tietosuojalain 28 ja 32 artikloja tietosuojan ja –turvan takaamiseksi. Perusteltuna lähtökohtana, kuten asetuksessakin, ovat riskilähtöisyys ja elinkaariajattelu.

Lakiesityksessä asetetaan huomattavia vaatimuksia tietojärjestelmille. Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot julkisen ja salassa pidettävän tiedon erottamiselle. Tiedoista on helposti voitava muodostaa asiakirjoja ja niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö on voitava vaivatta erottaa toisistaan. Lisäksi tietoaineistot tulee voida tarvittavin osin arkistoida. Jos nämä vaatimukset kohdistuvat yksittäisten asiakirjojen sisältöön ja siihen että niistä voitaisiin teknisesti erottaa julkiset ja salassa pidettävät tiedot, vaatimus aiheuttaa suurimmalle osalle organisaatioita merkittäviä uusia kustannuksia tietojärjestelmämuutosten osalta. Kelan toimintakulubudjetissa ei ole tällaiseen varauduttu eikä muutosten toteutus ilman toimintakulubudjetin merkittävää kasvattamista ole mahdollista.

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

Kela katsoo, että suojaustasoihin ja turvallisuusluokitteluun tehtävät lainsäädäntömuutokset ovat perusteltuja.

Nähdäksemme turvallisuusluokittelu muuttuu aiempaa selkeämmäksi, kun suojaustasoihin erottelusta luovutaan. Lakiin tulisi kuitenkin kirjata yleiset periaatteet eri turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelystä, sillä liian tiukaksi asetuksenantovaiheessa asetettavat vaatimukset johtavat merkittävään kustannusten kasvuun ilman saavutettavaa hyötyä.

Kela kannattaa organisaatiolle annettua mahdollisuutta toimia riskiarvion pohjalta.

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

Luvussa 6 ei oteta kantaa viranomaisten väliseen tiedonvälitykseen, jossa valtaosa aineistosta ei liiku asiakirjoina. Lakiehdotus ei ota kantaa tällaiseen tiedon välittämiseen, joka on edellytys hallitusohjelmaan kirjatun kertakysymisen periaatteen toteutumiselle.

Kelan kannanottona on, että viranomaisten välisestä tiedonvälityksestä tulisi säätää erikseen ja luoda siihen toimiva malli asian ja tiedon seurattavuuden mahdollistamiseksi.

Lakiluonnoksessa esitetyt kohdat asian ja palvelujen tiedonhallinnasta asettavat uusia vaatimuksia asianhallintajärjestelmille.

Esityksen 25 pykälässä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ylläpitää kuvausta siitä, missä tietojärjestelmissä sillä on asiarekisteriin kuuluvia tietoja. Mikä suhde edellä mainitulla kuvauksella on pykälässä 10 säädetyn tiedonhallintamallin kanssa?

Vaatus asiarekisterin kuvauksen julkaisemisesta tietoverkossa on uusi. Tämä aiheuttaisi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin ja toimintamalleihin, sillä niistä tulisi voida tuottaa verkkosivuille julkaistava hakemisto, josta on poistettu salassa pidettävä tai luottamuksellinen aineisto.

23 §:stä tuleva uusi velvoite lisätä käsiteltäville asioille yksilöintitietona tiedonhallintayksikön Y-tunnus (yritys- ja yhteisötunnus) tulee aiheuttamaan tiedonhallintayksiköille kustannuksia, järjestelmäkehitystä ja toiminnan muuttamista. Ideana Y-tunnustieto organisaation asioiden yhteydessä on hyvä, mutta onko näyttöä siitä, että nykyisellään käytössä ja asioiden metatietojen yhteydessä olevat organisaation nimien lyhenteet eivät ajaisi asiaansa? Perustelut Y-tunnuksen

tuomista hyödyistä eivät tunnu riittävältä suhteutettuna muutosten aiheuttamiin kustannuksiin ja työmäärään.

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

27 § Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus

Asiakirjan säilyttäminen sähköisessä muodossa on luonteva lähtökohta. Alkuperäiskappaleiden tuhoaminen ei voi koskea kaikkia Kelan asiakirjoja; esim. Kelaan toimitetaan elatustukiasiassa alkuperäisiä elatussopimuksia, joilla on sopimusosapuolille yksityisoikeudellisia vaikutuksia (esim. yksityisoikeudellisen saatavan perinnässä). Niiden hävittäminen ei voi tulla kyseeseen. Lainkohta edellyttäisi siten jatkoa esim. muodossa: ”...varmistettu eikä niiden tuhoamiselle ole muita esteitä”.

Säännöksen perusteluissa on todettu joitakin vaatimuksia asiakirjojen muuttamiselle sähköiseen muotoon asiakirjan eheyden ja todistusvoimaisuuden varmistamiseksi (esim. varmennus käsittelijän toimesta), mutta lain yhdenmukaisen soveltamisen näkökulmasta olisi ehkä syytä harkita, tulisiko asiasta antaa tarkempia määräyksiä tai suosituksia. Kaikkien asiakirjojen henkilökohtainen varmennus sähköiseksi muuttamisen vaatii erittäin mittavia resursseja ja digitalisaatiolla jo saavutettujen hyötyjen peruuttamista. Kela katsoo, että vaatimus ei ole perusteltu.

Esityksen mukaan sähköiseen muotoon muutettu asiakirja on lähtökohtaisesti kopio, jolta kuitenkin edellä todetun mukaisesti edellytetään varmennusta todistusvoimaisuuden vuoksi. Esitys luo tilanteen, jossa viranomaisella oleva asiakirja on kopio ja alkuperäiset hävitetään ehkä nopeastikin. Epäselvien tilanteiden varalta, esimerkiksi kiista asiakkaan kanssa, olisi tärkeää laissa vielä täsmentää tätä asiaa ja mahdollisesti selkeämmin todeta, että sähköiseen muotoon muutettu asiakirja vastaa alkuperäistä. Myös perusteluissa kohdassa 4.7. ”Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin”, voisi arvioida, mikä merkitys sillä on, että asiakkaat toimittavat viranomaiseen alkuperäisiä asiakirjoja luottaen siihen, että viranomaisen säilyttää niitä usein pitkään aikaa ja ne ovat tarvittaessa sieltä saatavissa alkuperäistä vastaavina (oikeaksi todistettuina). Tällä saattaa olla merkitystä myös niissä asiakirjoissa, jotka asiakkaalla ovat sähköisessä muodossa, mutta jotka edellyttäisivät asiakkaaltakin aktiivisen tallentamisen pitkäkestoisempaa säilyttämistä varten.

27 § 4 momenttiin lisätty mahdollisuus ulkoistaa tiedonhallintayksikön asiakirjojen sähköistäminen yksityiselle vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. Periaatteessa myös toinen, asianmukaiset tekniset valmiudet omaava ei-yksityinen tiedonhallintayksikkö voisi hoitaa sähköistämisen viranomaisen puolesta, joten myös tämä mahdollisuus tulee huomioida.

27 § edellyttää, että viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä. Jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon.

Esitys edellyttää aineiston digitointia koneluettavaan muotoon. Vaatimus koneluettavuudesta haastava joissakin tapauksissa, sillä esimerkiksi PDF-formaatti ei ole perustelujen mukaan laissa tarkoitettu koneluettava muoto, koska siinä julkaistu tieto ei ole helposti uudelleen käytettävää.

Mitä vaatimukset tarkoittavat esimerkiksi tietoturva-vaatimusten tai käytössä olevan teknologian näkökulmasta? Tulkitaanko vaatimuksia niin, että mitään viranomaisen asiakirjoja ei tulisi säilyttää (arkistoida) jatkossa paperimuodossa. Viranomaisille voi saapua esimerkiksi sinetöityjä sopimuksia, joiden skannaaminen voi olla haasteellista. Lisäksi useimmilla tiedonhallintayksiköillä syntyy pieniä määriä turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja, joiden säilyttäminen sähköisessä muodossa vaatisi tietojärjestelmiltä merkittäviä kustannuksia aiheuttavia muutoksia.

28 § Pykälän viimeisen virkkeen sanamuoto on laadittu hyvin ehdottomaksi: viranomainen ei saa vaatia asiakasta toimittamaan todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada toiselta viranomaiselta tällaiset tiedot teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Entä tilanteet, jossa viranomaisella olisi oikeus saada tiedot rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, mutta tällaista rajapintaa tai katseluoikeutta ei ole syystä tai toisesta luotu. Pykälän sanamuodon mukaan viranomainen ei saisi tällaisissakaan tilanteissa vaatia asiakasta toimittamaan todistuksia. Sanamuotoja on tarkennettava tältä osin. Myös hallintoasian käsite tulee määritellä, mikäli se on olennainen lisäys tämän pykälän sisältöön.

29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Kela katsoo, että tekniset toteutuksen määrittelyä ei tule kirjata lakiin. Teknisen toteutuksen yksityiskohdista voitaisiin säätää asetuksella, jos se on tarpeen. Kela kuitenkin muistuttaa, että se kyselee esimerkiksi VTJ-tietoja n. 5 miljardia kertaa vuodessa eli yli 19 miljoonaa kertaa arkipäivänä. Mikäli tietojen luovuttaminen toteutetaan pykälän mukaisesti viestipohjaisena reaaliaikaisena järjestelynä, edellyttää se merkittävää VTJ-tietojärjestelmän kapasiteettiin ja tietoliikennekapasiteettiin tehtäviä investointeja. Digitalisaation edetessä nämä volyymit tulevat kasvamaan entisestään. Lakiesitykseen tulee kirjata mahdollisuus tarkoituksenmukaisesti ratkaisuihin tilanteissa, joissa esitetyn lainen toteutus johtaa kohtuuttomiin kustannuksiin kaikille osapuolille.

30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle

Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle on hyvin vaikeasti toteutettava käytännössä; Sama tiedonsaantioikeutta koskeva säännös voi edellyttää tilannekohtaisesti pääsyä hyvin erilaisiin tietoihin (Esim. ”oikeus saada tarpeelliset tai välttämättömät tiedot jonkin tehtävän hoitamiseksi”). Miten pääsy tietoihin on tällöin hoidettavissa teknisesti tai onko se ylipäätään mahdollista?

Säännöksen mukaan viranomaisen olisi toteutettava tietovarantoonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Periaatteen kirjaaminen selkeästi lakiin on kannatettavaa, mutta on huomioitava, että käytännössä tällaisen automaattisen valvonnan toteuttaminen on haasteellista. Kriteerit poikkeavalle tietojen käsittelylle tulee tietojen luovuttavan viranomaisen määrittellä itse ja se, mikä on poikkeavaa käsittelyä, on aina tapauskohtaista.

Lakiesitykseen kirjattu rajaus käyttää katseluyhteyttä vain yksittäisten tietojen hakuun estää ohjelmistorobotiikan käytön myös niissä tilanteissa, joissa se on ainoa mahdollisuus tehokkaasti edistää digitalisaation toteutumista.

Viranomaisen aktiiviaikaisten tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla edellyttää myös tietojen säilytysaikojen määrittämiseltä kaikille yhteisiä, laissa säädettyjä kriteerejä. Minkä mukaan säilytysajat jatkossa määritetään, jos viranomaisilla on täysin erilaiset ja ajallisesti eri pituiset käyttötarpeet?

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

36 Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi ja 38 § Arkistoitujen tietoaineistojen kansallinen metatietopalvelu

Säännökset tietoaineistojen siirtämisestä arkistoon ja arkiston hallinnoinnista sekä arkistoitujen tietoaineistojen metatietojen luovuttamisesta kansalliseen metatietopalveluun tulee huomioida myös Kelan toiminnassa.

38 § Pykälässä viitataan metatietopalveluun toimitettavista tiedoista, joiden rekisterinpitäjänä toimii Kansallisarkisto. Pykälän mukaan toimitettavista metatiedoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Onko tässä ristiriitaa Kelan aseman suhteen?

Tiedonhallintalakiluonnoksessa esitetään, että arkistoitavaksi määritelty tietoaineisto ”on siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen.”

Arkistonmuodostussuunnitelmiin ja tiedonohjaussuunnitelmiin on tällä hetkellä määritelty säilytysaika koko asiakirjan elinkaaren ajaksi (sis. sekä säilytysajan että arkistoinnin). Lakiesityksellä olisi vaikutusta tiedonhallintayksiköissä syntyvien asiakirjojen säilytysaikojen uudelleenmäärittelyyn, mikäli TOSiin (tai tiedonhallintamalliin) tulisi merkittävä uusi säilytysaika pysyvästi säilytettävälle asiakirjoille. Mikäli lakiesitystä tulkitsee oikein, nykyisten pysyvästi säilytettävien asiakirjojen kohdalla säilytysaika tulisi määrittellä ns. aktiiviajan mukaisesti (tieto siitä, milloin asiakirja siirretään arkistoon).

35 § mukaan tietoaaineistojen arkistointipaikkaa määriteltäessä on otettava huomioon tietoaaineistoon kohdistuvat tietoturva-vaatimukset. Tämän lisäksi pitäisi paperisten aineistojen osalta määrätä arkistotiloja koskevista vaatimuksista, joiden sääntely on nyt kumottavan arkistolain mukaan ollut Kansallisarkistolla.

Jos aineistojen muodostumiselle ja arkistoinnille ei ole määritelty yhtenäisiä ja vakiintuneita tietorakenteita, vaan kukin arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö voisi määrittää nämä itse, ei tämä edistä aineistojen yhteentoimivuutta tai käytettävyyttä.

Pykälässä 36 ei kerrota, koskeeko Kansallisarkiston ylläpitämä metatietopalvelu vain tiedonhallintalain voimaantulon jälkeen syntyviä sähköisiä tietoaaineistoja vai myös kaikkia jo olemassa olevia arkistoituja aineistoja. Jos lakia tulisi soveltaa takautuvasti jo olemassa oleviin arkistoituihin aineistoihin, tulee se aiheuttamaan merkittäviä lisäkustannuksia ja henkilöresurssitarpeita tiedonhallintayksiköille.

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

40 § Siirtymäsäännökset

Lausuttavana olevassa muodossa lain toteuttaminen esitetyissä siirtymäajoissa ei ole Kelan näkökulmasta mahdollista.

Siirtymäaikoja määriteltäessä tulisi huomioida, ettei julkinen hallinto ole vielä pystynyt digitalisoimaan palvelujaan lain edellyttämälle tasolle. Vaatimukset yhteensopivuudesta ja integraatioiden rakentamisesta sekä laissa esitettyjen vaatimusten aiheuttamista tietojärjestelmämuutoksista tuntuvat kovilta, kun peilaa niitä nykyiseen toimintaympäristöön.

Kyseessä ei ole pelkästään tietojärjestelmähanke, vaan myös toimintamallimuutos, joka edellyttää yhteistyötä tietoja luovuttavien viranomaisten ja tietoja käyttävien tahojen kesken. Teknisten järjestelyiden toteuttaminen edellyttää suunnittelu- ja määrittelytyötä ja mahdollisesti tietojärjestelmä- tai palveluhankintojen tekemistä, mihin on varattava riittävästi aikaa.

Vaikka tiedonhallintamalli tuotettaisiin olemassa olevia kuvauksia hyödyntämällä, ei perusteluissa ole huomioitu nykyisten kuvausten käsitteellisiä ja rakenteellisia eroavaisuuksia tai niiden käyttötarkoituksia. Myös nykyisissä arkistonmuodostussuunnitelmissa ja arkkitehtuurikuvauksissa saattaa olla puutteita, mikä tuo kuvausten yhdistämisen tiedonhallintamalliksi haasteelliseksi. Mikäli tiedonhallintamallin tulisi olla yhtenäinen kuvaus, nykyisten dokumenttien yhteensovittamiselle tulisi varata huomattavasti enemmän aikaa.

Lakiesityksen siirtymäsäännöksissä on ristiriitaisuuksia. Siirtymäsäännöksissä esitetään, että tiedonhallintayksikön tulisi laatia tiedonhallintamalli viimeistään 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Pykälän 40 perusteluissa siirtymäsäännöksissä mainitaan kuitenkin 15 kuukauden siirtymäaika.

Kela katsoo, että lakiesityksen edellyttämien muutosten toteutus ei ole mahdollista Kelan nykyisestä toimintakulubudjetista vaan edellyttää lisämäärärahoja velvoitteiden toteuttamiseksi.

14. Muut huomiot

Kansaneläkelaitos pyytää kiinnittämään huomiota lausunnolla olevan aineiston muuttamiseen kesken lausuntoajan. Tämä muodostaa tilanteen, jossa aiemmin lausunnon jättäneet toimijat ovat lausuneet erilaisesta lausuttavasta kohteesta kuin viimeksi lausuneet. Lisäksi suuren organisaation yhtenäisen lausunnon valmistelu on hankalaa, mikäli lausuttava aineisto muuttuu kesken lausunnon valmistelun.

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan nykyisellään varsin hajanaisten säädösten kokoaminen yhteen yleislakiin on perusteltua ja järkevää. Lisäksi soveltamisalan laajentaminen vahvistaa yhdenmukaisten toimintatapojen kautta mm. julkisuusperiaatteen toteutumista ja edesauttaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Lisäksi on nähtävissä, että selkeät toimintatavat edesauttavat myös tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumista. Tietoturvallisuutta koskevien säännösten nostaminen lain tasolle vahvistaa niiden asemaa ja vastaa aiempaa paremmin mm. teknologian kehitykseen.

Esityksen tietopoliittisena tavoitteena on luonnoksen mukaan parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Tämä ei kuitenkaan vielä yksinään takaa tätä kehitystä ilman, että puututaan myös erityislainsäädännön ”kirjaviin” tiedonsaantioikeutta koskeviin normeihin. Nämä ovat näkemyksemme mukaan suurin ongelma tietojen tehokkaan luovuttamisen ja käytön osalta, eivät niinkään tiedonhallintaan liittyvät ratkaisut. Kyseiset erityislainsäädännön tiedonsaantia koskevat normit kaventavat kankeudessaan tosiasiaa kansalaisen tiedollista itsemääräämisoikeutta ja luovat tarpeen hankkia tiedot viranomaiskohtaisesti. Tämä johtaa asiakkaan näkökulmasta saman tiedon toimittamiseen jokaiselle viranomaiselle erikseen.

Julkisuuslakiin sisältyneet yleistä tiedonhallintaa koskevat säännökset ovat olleet kovin yleistasoisia ja abstrakteja sekä niiden sijoittuminen julkisuuslakiin on ollut hieman epäloogista ja etenkin asiallisesti riittämätöntä. Tietoturvallisuutta ja sitä koskevien normien lainsäädännöllistä asemaa on perusteltua korostaa johtuen yhteiskunnallista muutoksesta kohden digitalisoitunutta tietoyhteiskuntaa ja tiedon vapaata liikkuvuutta. Koska tieto on yhä vahvemmin myös kauppatavaraa, se asettaa täysin uusia vaatimuksia tietoturvaan koskevalle sääntelylle. Myös tietojärjestelmän määritelmän yhdenmukaistaminen on järkevää ja hyvää hallintoa tukevaa. Lisäksi moninkertaisten velvollisuuksien karsiminen on tervetullutta.

Julkisuuslain 16.3 §:n mukaiset tietoluovutukset ovat viranomaistoiminnassa vähemmistönä johtuen salassapitosäännöksistä. Näiden tietojen luovuttaminen/saaminen on ongelmallista johtuen epäselvästä ja epä johdonmukaisesta erityislainsäädännöstä. Nykyisellään viranomaisten välinen tietojenvaihto ei toimi edes tyydyttävällä tavalla. On korostettava, että monien viranomaisten hallitsema tieto on pääsääntöisesti salassa pidettävää. Pelkästään tiedonhallintaa koskevalla sääntelyllä ei tätä ongelmaa pystytä ratkaisemaan.

Esityksen tavoite uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä on hyvä ja kannatettava. Elinkaari-ajattelu on myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) yhtenä johtavana ajatuksena. Viranomaisten välisen tehokkaan tietojen luovuttamisen mahdollistajana tiedonhallintalaki ei kuitenkaan riitä, vaan tämä vaatii kirjavan tiedon luovuttamista/-saamista koskevan erityislainsäädännön selkeyttämistä. Lisäksi, kuten ehdotuksessa todetaan ja esitetään säädettäväksi, viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostaminen edellyttää lisäksi teknistä käyttöyhteyttä koskevan lainsäädännön uudistamista kokonaisuudessaan ja keskittämistä yhteen lakiin.

Tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista säätäminen on kannatettavaa, mutta kuinka varmistetaan vaatimusten ymmärtäminen ja yhdenmukainen tulkinta? Sääntelyn ulottaminen myös kunnallisiin viranomaisiin on ensiarvoisen tärkeää. Turvallisuusluokittelun selkeyttäminen on yhtenäisen käytännön turvaamiseksi myös tärkeää, mutta haastavaa. Tietoaineistoja käsiteltäisiin ja säilytettäisiin ensisijaisesti sähköisessä muodossa, mikä vastaa pitkälti kaiketi nykytilaa ja ainakin sujuvan viranomaisten tiedonvaihdon tarpeita.

Tiedonhallintalaki edellyttänee viranomaisten (myös Kelan) osalta käytäntöjen ja prosessien tarkastelua ja useimmissa tapauksissa myös muuttamista. Vaatii asian painottamista resurssisuunnittelussa. Myös kuvausten laatiminen ja niiden asianmukainen päivittäminen vaativat työtä. Tosin moninkertaisen kuvaamisen poistaminen tasaa osin tätä kustannusvaikutusta.

Viranomaisten veloitetta säilyttää sille saapuvat ja sen itse laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon nykyajan tiedonhallinnalle asettamat vaatimukset, eikä sellaisenaan aiheuttane ainakaan valtion viranomaisille huomattavia lisäkustannuksia? Tiedon luovuttamiseen liittyvien teknisten rajapintojen osalta kustannukset voinevat joidenkin viranomaisten osalta olla huomattavat.

Jotta tiedonhallintalaista saataisiin ns. kaikki hyöty irti, tulisi erityislainsäädännön tiedonluovutusta koskevat säännökset selkeyttää ja tarvittaessa harmonisoida. Muutoin haluttuja tavoitteita ei saavuteta ainakaan tiedon liikkumisen osalta.

Olisi syytä myös arvioida, kuinka asiakas saa oikaistua yhdeltä viranomaiselta lähteneen virheellisen tiedon siinä vaiheessa, kun se on jo välitetty viranomaisketjussa useille eri viranomaisille.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Kela kyselee esimerkiksi VTJ-tietoja n. 5 miljardia kertaa vuodessa eli yli 19 miljoonaa kertaa arkipäivänä. Mikäli tietojen luovuttaminen toteutetaan lakiluonnoksen mukaisesti viestipohjaisena reaaliaikaisena järjestelyinä, edellyttää se merkittävää VTJ-tietojärjestelmän kapasiteettiin ja tietoliikennekapasiteettiin tehtäviä investointeja. Digitalisaation edetessä nämä volyymit tulevat kasvamaan entisestään. Kela katsoo, että esitetty malli ei ole kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukainen ja sen toteuttaminen edellyttää merkittävää talodellista panostusta ilman suoraa toiminnallista hyötyä.

29 §:

Tiedonhallintalain tavoitteena on yhtenäistää viranomaistoiminnassa muodostuneiden asiakirjojen käsittelyä. Tiedon välittäminen viranomaisten välillä edistää ja kehittää asiakkaalle kohdistettua palvelua.

Lakiehdotuksesta ei tule kattavasti esille asiakkaiden oikeuksien takaaminen. Asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus osallistua tietojensa käsittelyn valvontaan ja näin suojautua laittomalta tietojen käsittelyltä. Havaitaanko lakiehdotuksesta menettelyt tai säädökset, jolla asiakkaan oikeus taataan asetuksen vaatimukseen nähden?

Tulisiko lakiehdotuksessa terävöittää myös asiakkaan suostumukseen perustuva tiedon käsittely ja luovutus asiakkaan yksityisyyden takaamiseksi? Asiakkaan suostumukseen perustuva tiedon luovutus varmistaa yksityisyyden suojaa ja lisää läpinäkyvyyttä viranomaisten toiminnasta. Suostumukseen perustuva tiedon luovutus tuo asiakkaalle mahdollisuuden vaikuttaa ja varmistaa tietojen käsittelyn perusteet.

Lakiehdotuksesta huomio kiinnittyy siihen, että asiakkaan tietoja voinee luovuttaa ilman asiakkaan erillistä lupaa. Tietojen käsittelijän / tiedon luovuttajan oikeuteen kerätä, päivittää ja saada tietoja

tulisi tuoda toimintatapoihin selkeät kuvaukset oikeudesta tietoon ja tuoda kuvaukset seuraamuksista virheellisestä tai tahallista tai lainvastaisesta tietojen käsittelystä.

Tiedon luovutuksen tulisi olla valvottua, rajattua ja selkeästi roolitettua. Valvontamekanismi ei ole riittävä, jos pistokokein toteutetaan valvontaa mittavista datamassoista ja lokirivien joukosta.

Lakiehdotus tuo lisäarvoa rakenteiden ja prosessien rakentamiseksi ja tehostamiseksi ja lisää kilpailuetua. Myös hallinnollisen työn avoimuus tulisi lisääntyä ja se tulisi avata kansalaisasiakkaille.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Lopullisia vaikutuksia on vaikea arvioida ennen kuin lakiesityksen vaatimuksia on tarkennettu. On kuitenkin selvää, että muutokset tulevat edellyttämään organisaatioilta taloudellisia ja henkilöstöresursseja.

Laki edellyttäisi muutoksia SÄHKE2-yhteensopiviin tietojärjestelmiin. Muutosten aiheuttamia kustannusvaikutuksia ei kuitenkaan ole lakiesityksessä huomioitu.

Kela katsoo, että lausuttavana olevassa muodossa lakiesitys ei kokonaisuutena muodosta kustannus-hyötysuhteeltaan hallituksen tavoitteita edistävää kokonaisuutta.

Kela katsoo, että lakiesityksen edellyttämien muutosten toteutus ei ole mahdollista Kelan nykyisestä toimintakulubudjetista vaan edellyttää lisämäärärahoja velvoitteiden toteuttamiseksi.

Vähä-Erkkilä Ari
Kansaneläkelaitos