



1.10.2018

Viite

Asia **Valtioneuvoston kanslian lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavia ja niillä pyritään ottamaan kiitettävästi huomioon toimintaympäristön, kuten tietojenkäsittelyn sähköistymisen, tuomat muutokset. Myös ehdotus koota nykyistä sääntelyä yhteen on kannatettava, - kuten myös tavoitteet tarpeettoman sääntelyn purkamisesta ja erityissääntelyn yhtenäistämisestä.

Valtioneuvoston kanslia pitää uudistusta tärkeänä ja kannattaa sen nopeaa edistämistä. Tiedonhallintalain säätämisessä on kyse koko hallintoa koskevasta merkittävästä uudistuksesta. Siksi valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista käytäisiin vielä erillinen kommenttikierros lausuntokierroksen jälkeen tehdyistä muutoksista. Valtioneuvoston kanslia pitää valitettavana, jos näin merkittävää uudistusta ohjaavat liiallisesti aikataulupaineet.

Esitys sisältää merkittäviä ja laajasti toiminnallisesti sekä taloudellisesti vaikuttavia muutosehdotuksia. Esityksen vaikutusarviointi on vielä puutteellinen ja sitä tulee tarkentaa. Erityisesti esitys vaatisi tuekseen kattavia taustalaskelmia, sillä esityksen sisältämien toimenpiteiden (mm. tietoturva ja toiminnalliset vaikutukset) kustannusvaikutukset ja tekniset toteutusvaihtoehdot saattavat osoittautua merkittäviksi ja nyt esitettyä vaikeammiksi toteuttaa.

Ohessa yksityiskohtaisemmat huomiot luvuittain esitettynä.

Luku 1, Yleiset säännökset

Esityksessä ehdotetaan uuden tiedonhallintayksikkö-käsitteen tuomisesta lainsäädäntöön. Määritelmien 2 kohdan perusteluiden mukaan tiedonhallintayksikkö voisi koostua yhdestä tai useammasta viranomaisesta, mutta heti seuraavassa lauseessa todetaan, että valtion virastot ja laitokset muodostaisivat kukin omat tiedonhallintayksikkönsä riippumatta siitä, toimiiko niissä yksi tai useampi viranomainen. Tältä osin esitys kaipaa selventämistä.

Ehdotuksen 3 §:ssä puolestaan todetaan, että tiedonhallintayksiköt koostuisivat yhdestä tai useammasta viranomaisesta, jolloin osa tiedonhallintaa koskevista vastuista kohdistuisi viranomaisiin suoraan laissa säädettyjen viranomaiseen kohdistettujen velvollisuuksien osalta.

Sähköisesti allekirjoitettu | Signerad elektroniskt | Signed digitally

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden nykyiseen erityisasemaan ei ole esityksessä kiinnitetty riittävää huomiota, vaikka asia on tuotu esiin valmistelun aiemmissa vaiheissa.

Kanslia edellyttää, että lakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta lisätään säännös siitä, että valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat yksi tiedonhallintayksikkö. Tämä vastaisi jo olemassa olevaa vuonna 2014 säädettyä nykytilannetta valtioneuvostotasolla. Tällä hetkellä asia todetaan laintasolla arkistolain 1 §:ssä (1138/2014) ja saman sisältöinen säännös tulisi sisällyttää esitettyyn lakiin. Vuonna 2014 arvoitiin muutoksen edellyttävän selkeää, laintasoista erityissäännöstä. Valtioneuvoston kanslian lähtökohtana on tämän sisällyttäminen nyt käsiteltävään yleislakiin eikä esimerkiksi valtioneuvostolakiin.

Esimerkiksi valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmän (VAHVA) kehityshanke pohjautuu ajatukselle yhtenäisestä valtioneuvoston asianhallinnasta, eikä valtioneuvoston jakamista erillisiin tiedonhallintayksiköihin voida pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon viime vuosien toimet valtioneuvoston yhtenäisyyden ja sitä kautta toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan viime kädessä jokainen tiedonhallintayksikkö vastaa, että tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet toteutetaan. Jos kukin ministeriö vastaisi jatkossa omana tiedonhallintayksikkönään kaikista luonnoksessa esitetyistä velvoitteista, muutos johtaisi kehityssuuntaan, jota esityksellä ei ole tavoiteltu. ■

Kanslia esittää, että 2 §:n 1 momentin 2 kohta muutetaan seuraavasti:

- 2) tiedonhallintayksiköllä valtion virastoa tai laitosta, valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä, eduskunnan virastoa, valtion liikelaitosta, maakuntaa, kuntaa, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, ortodoksisia kirkkoa ja sen seurakuntia, yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua ammattikorkeakoulua;

Ministeriöillä on tiedonhallinnassa ja etenkin kokonaisarkkitehtuuryössä keskeinen rooli hallinnonalansa ohjaajana. Tähän toiseen rooliin kuuluu myös sellaisia tietovarantoja- ja aineistoja, jotka eivät ole valtioneuvoston käytössä. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan perusteluissa jo oleva kirjaus siitä, että tiedonhallintayksiköt voisivat tehdä yhteistyötä ja järjestää tiedonhallintaa liittyviä toimintoja yhteisesti, sopii erityisen hyvin esimerkiksi arkkitehtuurikuvausten laatimiseen ja ylläpitoon, jolloin kukin ministeriö voi oman hallinnonalansa osalta kuvata esim. ministeriöön kytkeytyvät hallinnonalan tietojärjestelmät sidosjärjestelminä.

Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisen myötä valtioneuvostotasoisia palvelu- ja hallintotehtäviä on merkittävästi yhtenäistetty tai keskitetty valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteen sovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) 1 §:ssä säädetään tarkemmin kanslian tehtäviksi mm. valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen hyvän tiedonhallintatavan ja kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu, ohjaus ja yhteen sovittaminen sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden arkistonmuodostukseen liittyvä asiakirjojen rekisteröinti, arkistointi ja seulonta sekä muut arkistonmuodostajan tehtävä. Pykälän mukaan valtioneuvoston kanslian tehtävänä on lisäksi toimiminen ministeriöiden lukuun asiakirjahallinnon tehtävissä ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämässä toimenpiteissä, mukaan lukien Euroopan unionia ja

kansainvälisiä asioita koskeva tiedonhallinta sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden hanketietojen hallinta.

Ehdotetun tiedonhallintalain sääntelyn tulee mahdollistaa jatkossakin edellä mainitussa asetuksessa tarkoitettu toiminta. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ei kuitenkaan ole selvää, että valtioneuvoston kanslia voi jatkossakin vastata sille nyt valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston kansliasta annetussa asetuksessa säädetyistä tehtävistä.

Esimerkiksi koulutuksen osalta lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin tiedonhallintayksikön johdon tehtäväksi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että mm. henkilöstöllä on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä sekä tiedonhallintayksikön ohjeista. Valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen 1 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviin kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen henkilöstön kehittäminen sekä yhteisen koulutuksen järjestäminen.

Tiedonhallintayksikön johdon lisäksi voisi 1 lukuun yksi lisätä myös maininnan yksittäisen virkamiehen roolista. Tiedonhallinnassa jokaisella virkamiehellä on oma vastuunsa ja roolinsa asianhallinnan ja muiden vastaavien järjestelmien käyttäjänä sekä tiedonhallinnan hoitamisessa. Tämä tulisi tuoda selkeämmin esiin ehdotetussa sääntelyssä.

Luku 2, Julkisen hallinnon tiedonhallinnon yleinen ohjaus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tiedonhallintaa valvovien, ohjaavien ja määräävien elinten organisointia, niiden tehtäviä ja vastuita. Kokonaan uutena ehdotetaan uuden elimen, tiedonhallintalautakunnan, perustamista. Toimielin toimisi itsenäisenä valtiovarainministeriön yhteydessä. Se olisi määräaikainen, kolmevuotinen, ja siihen kuuluisi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 11 jäsentä varajäsenineen.

Esityksen mukaan lautakunnalla olisi pitkälti se asema ja tehtävät, joka Kansallisarkistolla on nyt. Lautakunta olisi tiedonhallinnan kentällä ylin ohjaava, valvova ja päättävä elin, ei yksinomaan siinä, mitä säilytetään pysyvästi, arkistoidaan tai hävitetään, vaan miten ylipäätään tiedonhallintaa tiedon koko elinkaaren aikana hoidetaan (rekisteröinti, sähköiseen muotoon muuttaminen, säilyttäminen, arkistointi, teknisten rajapintojen toteuttaminen). Lautakunta voisi myös perustaa väliaikaisia jaostoja suositusten laatimista varten. Lautakunnalla olisi myös oikeus saada välttämättömät tiedot viranomaisilta tiedonhallintamallista, tietoaaineistojen rekisteröinnistä, säilytyksestä jne. maksutta ja salassapitosäännösten estämättä, viivytyksettä.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että erilaisten lautakuntien ja neuvottelukuntien määrää on viime vuosina vähennetty muun muassa liittyen toimivaltakysymysten mukanaan tuomiin epäselvyyksiin. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tiedonhallintalautakunta toimisi itsenäisenä viranomaisena valtiovarainministeriön yhteydessä. Kanslia suhtautuu ehdotettuun malliin varauksellisesti. Organisatorisesti tällainen linjajohdosta erotettu toiminta voi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi.

Selkeästi viranomaisen hallintotehtäviin tai ohjaustoimivaltaan kuuluvien tehtävien antaminen erilliselle elimelle hämärtää toimivaltasuhteita ja johtamisjärjestelmän selkeyttä sekä voi vaikuttaa negatiivisesti toiminnan vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen. Asian merkittävyyttä korostaa myös se, että jo nyt Kansallisarkiston toiminta ohjaavana viranomaisena on osittain koettu riittämättömäksi ja etäiseksi, etenkin kun tiedonhallinnan ja siihen liittyvän osaamisen ja kehittämisen merkitys painottuu olennaisesti jatkuvuutena. Viranomaistehtävät ja hallinnollinen ohjaus olisi selkeämpää

toteuttaa linjaorganisaatiossa riittävästi resursoituna. Tiedonhallintalautakunnan tehtävät ovat julkishallinnon kannalta keskeisiä, ja hallinnon avoimuuden nimissä olisi hyvä, että tehtäviin voisi hakeutua viranhaun kautta.

Suhde 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatun mahdollisesti perustettavan julkisen tietohallinnan ohjaamisen neuvoo-antavan toimieliminen, neuvottelukunnan tai vastaavan elimen ja tietohallinnonlautakunnan roolien ja tehtävien välillä jää varsin epäselväksi perusteluissa kuvatusta huolimatta. Tehtävät vaikuttavat myös osin päällekkäisiltä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että nykyisen JUHTAn työn järjestäminen tehokkaasti on ollut haastavaa. Tarkemmin perustelematta jää, miten esitetyn kaltainen lautakuntamalli pidemmän päälle toimisi paremmin.

Tiedonhallintalautakunnan toimikaudeksi ajateltu kolmen vuoden määräaikaisuus on tiedonhallinnan kontekstissa varsin lyhyt aika. Lautakunnan pitäisi pystyä takaamaan päätöksenteossaan jatkuvuus, systemaattisuus, yhdenmukaisuus ja riippumattomuus esim. elinkaari päätösten teossa. Lautakunnan kokoonpanoa tulisi myös vielä tarkastaa. Sähköisessä tiedonhallinnassa suurin osa arkistointiin liittyvistä päätöksistä ja toimista tehdään asiakirjojen aktiivivaiheessa ja siinä yhteydessä, kun asiakirja tallennetaan tai luodaan asianhallintajärjestelmään. Jälkikäteen tietovarantojen muodostumiseen on vaikea vaikuttaa ja takautuvat muutokset tietokantoihin ovat käytännössä aina riskialttiita. Tiedonhallinnan asiantuntijoilla tulisi olla lautakunnassa vahvempi rooli ja sen jäsenillä nyt esitettyä laajempi osaaminen. Tietosuoja-asiantuntijan roolia ei ole kokoonpanossa tunnistettu lainkaan. Kanslia katsoo, että tämä on selkeä puute, joka tulee jatkovalmistelussa korjata.

Luku 3, Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan tiedonhallinnan kuvausvelvoitteiden ja –mallien muuttamista. Tiedonohjaussuunnitelman ja tietoarkkitehtuurin korvaksi jatkossa tiedonhallintamalli ja sen muutossuunnitelma sekä tiedonhallintakartta, joka tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa. Tavoite yhdistää eri kuvaukset yhteen on sinällään kannatettava. Kanslia kuitenkin huomauttaa, että tiedonhallintayksikkö-kohtainen ajattelutapa, jossa jokainen virasto on oma tiedonhallintayksikkönsä, johtaa valtioneuvostossa pitkään tehdyn yhteisen tiedonohjaussuunnitelmatyön romuttamiseen. Vastaavia hyväksi havaittuja yhteisiä toimintamalleja on käytössä muillakin toimijoilla. Esitysluonnos olisi vastoin yleistyvää suuntausta yhtenäistää toimintoja ja siten vastoin esitysluonnoksen keskeisiä tavoitteita. Tällä kehityssuunnalla on myös nähty olevan toiminnan laatua parantava vaikutus.

Kanslia suhteutuu myös varauksella siihen, että muutossuunnitelma pystyisi korvaamaan kokonaisarkkitehtuurissa kuvatun hallintamallin. Esityksen perusteella muutossuunnitelma vaikuttaa kertaluontoiselta prosessilta. Tietojärjestelmien käyttöönotto on kuitenkin usein iteratiivisesti etenevä prosessi, jossa valmistelunaikana nousee esiin erilaisia muutostarpeita. Jatkotyössä voisi täsmentää, miten muutossuunnitelman avulla pystytään varmistamaan yhteentoimivuuden varmistavien linjausten ja periaatteiden noudattaminen järjestelmän kehitystyön aikana tapahtuvista muutoksista huolimatta.

10 §:ssä esitetään, että tiedonhallintayksikkö pitäisi yleisessä tietoverkossa saatavilla tiedonhallintakarttaa eli ajantasaista kuvausta yksikön keskeisistä palveluista ja toimintaprosesseista, niihin liittyvistä tietovarannoista ja tietojärjestelmistä sekä näiden välisistä yhteyksistä. Tietojen poisjättäminen olisi sallittua, jos tietojen julkaiseminen voisi vaarantaa esim. maanpuolustuksen, yleisen edun tai turvallisuuden.

Kartan tulisi kanslian näkemyksen mukaan tarjota keskeistä, tiivistettyä, helposti esitettävää ja omaksuttavaa tietoa. Jatkotyössä tiedonhallintakartan tarkoituksenmukaista sisällöllistä laajuutta, kuvausmallia ja julkaisutarvetta tulisi täsmentää ja tarvittaessa rajata.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta esitetään säädettäväksi, että *tiedonhallintayksikön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään*. Lisäksi ministeriön on laadittava muutossuunnitelma, kun sen toimialalla valmistellaan säännöksiä, jotka vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Avoimeksi jää kenen kaikkien on tehtävä muutossuunnitelma yhteiskäyttöisten järjestelmien, palvelujen ja hallintotehtävien osalta, jos tiedonhallintayksikön määritelmä jää organisaatioperusteiseksi. Kyseinen kohta tuottaa päällekkäistä työtä ministeriöissä, jos jokainen ministeriö katsotaan omaksi tiedonhallintayksikökseen. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisen yhteydessä henkilöresursseja on siirretty valtioneuvoston kansliaan, joten edellä kuvatun työn siirtäminen takaisin ministeriöiden vastuulle aiheuttaisi lisärekrytointien tarvetta ministeriöissä.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelma vastaa monilta osin tietosuoja-asetuksen 35 artiklaa tietosuojaa koskevasta vaikutusarvioinnista. Asetuksen mukaan: *Jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle*. Asetuksessa kerrotaan melko tarkalla tasolla, mitä näkökulmia ja asioita tulee arvioida.

Valtioneuvoston kanslia toivoo muutossuunnitelman osalta lisäperusteluja siitä, kuinka em. asiat suhteutuvat toisiinsa ja miten huolehditaan, että tältä osin ei synny osittain päällekkäistä sääntelyä tai hallinnollista taakkaa.

Kuvausten osalta esityksessä jää vähemmälle huomiolle se, että tiedonhallinta voidaan organisoida monelle tavalla, eikä organisaatiokohtainen lähestymistapa toimi kaikissa tilanteissa. Valtioneuvostotaso on esityksessä jäänyt huomioimatta, eikä esityksessä selvitetä valtioneuvoston asemaa suhteessa valtiovarainministeriön vastuulla olevien julkisen hallinnon tiedonhallinnan kuvausiin ja toisaalta ministeriöiden kuvauksiin oman toimialansa osalta.

Siirtymäsäännöksissä todetaan, että 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli on laadittava viimeistään 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Valtioneuvoston kanslian mielestä kuvausten laatimistyölle kannattaa varata pidempi aika. Ottaen huomioon uusien mallien kehittämiseen kuluva aika sekä organisaatioiden mittavakin muutuskoulutustarve uuden lain tullessa voimaan, tulisi siirtymäaikaa pidentää. Jatkotyössä tulisi myös kartoittaa, mitä olemassa olevissa malleissa ja kuvauksissa on sellaista, joka kannattaisi jatkuvuuden ja toiminnan tehokkuuden nimissä säilyttää. Esimerkiksi arkkitehtuurikuvausten osalta aloitettu kokonaisarkkitehtuurin kuvaaminen QPR-välineellä on kanslian näkemyksen mukaan erittäin hyvin linjassa esitysluonnoksessa esitettyjen vaatimusten kanssa.

Uutena kuvauksena esitetään 10§ 5 momentissa kuvausta tietoturvajärjestelyistä. Kanslia pitää ongelmallisena sitä, että yksityiskohtaiset perustelut eivät ota kantaa siihen, mitä nämä "tietoturvajärjestelyt" tarkoittavat. Sisällön tarkempi kuvaus olisi jatkokäsittelyssä tarpeen.

Esitysluonnoksen 12 §:n mukaan valtiovarainministeriön lausunto pitäisi pyytää tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta niissä tilanteissa, joissa tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan sisältyisi

tietojärjestelmiin kohdistuvia muutoksia, joiden taloudellinen vaikutus valtiontalouteen ylittää miljoona euroa tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Koska lausuntomenettelyn yksityiskohdista säädetään myöhemmin valtioneuvoston asetuksella, on tämän muutoksen käytännön vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea arvioida. Jos esityksen mukaisesti lausuntomenettelyä noudatetaan vain laajoissa muutoksissa, ei tästä aiheutune lisää hallinnollista taakkaa viranomaisille.

Luku 4, Tietoturvallisuus

Esitysluonnoksen 13 §:ssä käsitellään tiedonhallintayksikössä tai sen lukuun työskentelevien henkilöiden luotettavuuden arviointia. Tältä osin tulisi myös tarkastella sääntelyn päällekkäisyyttä esim. virkamieslain 8 §:n kanssa.

Ehdotetun lain 14 §:ssä todetaan, että tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat tietoturvaluustoimenpiteet tulee mitoittaa riskiarvioinnin mukaisesti. Tämä on kannatettava periaate.

Riskiperusteisuus olisi hyvä sisällyttää myös lakiluonnoksen 15 §:ään. Salauksen vaatiminen aina siirrettäessä henkilötietoja on haastava vaatimus. Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötieto on hyvin laaja käsite, esimerkiksi pelkkä nimi tai sähköpostiosoite on henkilötieto. Jo pelkästään sähköposteissa välittyy lukuisia yksittäisten henkilöiden nimiä tai vaikkapa markkinointiseminaarin nimilistoja, ja useimmissa tapauksissa salaus on tietoturvallisuuden tai tietosuojan näkökulmasta täysin turhaa. Ei ole mielekästä edellyttää raskasta tunnistusprosessia kaikkien henkilötietojen osalta, jos kyse on matalan riskin henkilötiedoista, esimerkiksi vain nimestä tai sähköpostiosoitteesta. Olisi ehkä riittävää, jos tunnistusta tarvittaisiin esimerkiksi vain, jos kyse olisi suurista määristä henkilötietoa, erityisesti henkilötietoryhmistä tai riskianalyysin perusteella suojattavista muista henkilötiedoista.

Esitysluonnoksen 16 §:ssä tuodaan esiin tärkeä näkökulma, tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus, joihin on myös hyvä kiinnittää huomiota. Salassapito ei aina ole se tärkein asia tietoturvaluudessa.

Esitysluonnoksen 18 §:n ehdotettuun sääntelyyn olisi voitava myös soveltaa riskiperusteisuutta. Esitetyn pykäläluonnoksen perusteella lähes kaikki järjestelmät olisi lokitettava, koska henkilötiedon määritelmä on laaja ja siten lähes kaikki järjestelmät sisältävät henkilötietoja. Pykälässä esitetty lokitusvaatimus on mielekäs vain, jos riski on erityisen suuri tai joku muu sääntely sitä edellyttää. Nyt esitetyt kansalliset lokitusvaatimukset ovat myös tiukemmat kuin mitä esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa säädetään.

Olisikin syytä tarkoin harkita, onko lokitusta tarpeen edellyttää kaikissa järjestelmissä, jos järjestelmä esimerkiksi sisältäisi vain vähäisiä määriä henkilötietoja tai vaikkapa vain nimiä, puhelinnumeroita tai vastaavia matalan riskin henkilötietoja. Esityksessä jää myös vähälle pohdinnalle se, miten tällaiseen tavoitteeseen käytännössä päästäisiin realistisilla toiminnallisilla ja taloudellisilla resursseilla.

Kyseinen pykälä lisäisi lain voimaantulosta syntyviä kustannuksia huomattavasti, koska se koskisi myös kaikkia nykyisiä järjestelmiä, joihin tulisi tehdä lokitus-ominaisuudet siltä osin kuin ne ylipäänsä olisivat teknisesti toteuttavissa. Asia tulisi edellyttämään huomattavia lisäresursseja, koska esityksen mukaan viranomaisen olisi kerättävä tarpeelliset lokitiedot tietojärjestelmiensä käytöstä ja niistä tehtävistä tietoluovutuksista teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Erityisesti vanhoihin järjestelmiin olisi vaikea toteuttaa lokitusta järkevin kustannuksin.

Valtioneuvoston kanslian mukaan tämän tyyppistä toiminnallisesti ja taloudellisesti tietyn tyyppiseen vaikeasti toteutettavaa ja kallista "ylisääntelyä" tulisi välttää.

Lokitiedoista on säädetty myös laissa sähköisen viestinnän palveluista (ns. lokitietojen tallennusvelvollisuus viestinnän välittäjille) ja laissa on säännelty myös lokitietojen tallentamisaika. Tältä osin tulisi tarkistaa, ettei sääntelyyn tule päällekkäisyyttä ja onko sääntely ylipäättänsä tässä laissa tarpeen.

Luku 5, Turvallisuusluokittelu

Esitysluonnoksen 19 §:ssä esitetään, että muita kuin turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja ei enää luokiteltaisi eri suojaustasoille, vaan niitä voitaisiin käsitellä toteuttamalla vähimmäisvaatimukset riskienhallinnan perusteella. Valtioneuvoston kanslia pitää tätä uudistusta hyvänä.

Julkisuuslaissa ehdotetaan jatkossa säädettävän merkinnöistä, joita voisi tehdä muuhun kuin salassa pidettävään asiakirjaan – harkinnanvaraisesti annettava koskisi esim. asiakirjoja, jotka eivät ole vielä tulleet 6 ja 7 § mukaan julkisiksi, tai tietoja saa luovuttaa vain tiettyyn tarkoitukseen (henkilörekisteritiedot). Julkisuuslakia esitettäisiin muutettavan myös siten, ettei Kansallisarkiston olisi enää jatkossa pakko pyytää lupaa luovuttaa salassa pidettävää aineistoa siltä viranomaiselta, jonka aineistosta on kyse. Muutos on ongelmallinen, jos se ulottuu jo siirrettyihin aineistoihin, koska arkistot on aikanaan luovutettu siinä uskossa, että salassa pidettäväksi merkityt aineistot ei anneta ilman viranomaisen lupaa.

Esitysluonnoksen 22 §:ssä esitetään, että turvallisuusluokittelun muuttuessa merkintä muutoksesta tehtäisiin samaan asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Käytännössä, mikäli kyse on sähköisestä asiakirjasta, ei ao. asiakirjaan yleensä pysty tekemään merkintöjä esim. asiakirjan allekirjoituksen jälkeen, vaan vastaava tieto pitäisi merkitä asiakirjan metatietoihin.

Luku 6, Asian ja palvelujen hallinta

Ehdotetuissa 23 ja 24 §:ssä annetaan yksityiskohtaiset määräykset asiatunnuksesta ja asioiden ja asiakirjojen rekisteröinnistä.

Asiatunnusteesta tulee esityksen mukaan käydä ilmi vastuullinen tiedonhallintayksikkö. Asian metatietoihin tulee lisätä organisaation Y-tunnus.

Tietojen yhteiskäyttöä voidaan edistää paitsi rakentamalla rajapintoja, myös siirtymällä käyttämään kokonaan yhteisiä tietojärjestelmiä. Tällaisia eri viranomaisten yhteisiä järjestelmiä on jo Suomessa useita, esimerkiksi valtioneuvostossa käytössä oleva VAHVA-asianhallintajärjestelmä.

Yhteiskäyttöisten järjestelmien tunnisteissa ei organisaatiokohtainen lähestymistapa ole välttämättä toimiva. Organisaatiotunnisteen tai Y-tunnuksen lisääminen asian metatietoihin ei sovi järjestelmiin, joissa on käyttäjiä useista organisaatioista, ja joissa organisaatiot ovat asian käsittelyssä tasavertaisia osallisia. Valtioneuvoston asianhallintajärjestelmässä asia on ratkaistu niin, että asian tunnuksesta organisaatiotietona on VN, ja asiakirjoilla on ministeriökohtaiset tunnisteet. Kanslia suhtautuu varauksellisesti asiatunnusteiden ja asian metatietojen yksityiskohtaiseen sääntelyyn tältä osin.

Asiakirjojen rekisteröinnissä asiakirjan saapumistapa-merkinnän voisi jättää pois säädösehdotuksesta kokonaan pois. Sama asiakirja voi saapua eriaikaisesti ja useita reittejä ja väyliä pitkin, eikä saapumistavalla (esim. sähköinen/paperi) pitäisi olla vaikutusta asiakirjan käsittelyyn.

Esitysluonnoksen 26 §:n mukaan palvelujen tuottamisen yhteydessä olisi tuotettava käytännössä saman tyyppiset metatiedot palveluiden yhteydessä kertyvistä tietovarannoista. Palvelujen rekisteröinti on kannatettava asia, ja kanslia pitää hyvänä, että palveluiden osalta ei aseteta yksityiskohtaisia vaatimuksia tunnuksille.

Kirjoitusasuun liittyvänä huomiona, luvun otsikossa on asia yksikössä ja palvelut monikossa. Ehdotamme uudeksi otsikoksi *asian ja palvelun tiedonhallintaa* tai *asioiden ja palveluiden tiedonhallintaa*.

Luku 7, Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa

Esityksessä viranomaiselle tulisi velvoite säilyttää asiakirjat (saapuvat ja sen laatimat) vain sähköisessä muodossa, ja muuntaa sille tulevat asiakirjat sähköisiksi, elleivät ne sitä ole. Ehdotus selkeyttää nykytilaa, jossa osa aineistosta säilytetään sekä paperilla että sähköisesti. Esitystä voisi vielä täydentää niin, että viranomaiset velvoitettaisiin toimimaan pääsääntöisesti sähköisesti asioidessaan toisten viranomaisten kanssa.

Sähköinen arkistointi ei voi kuitenkaan olla ainoa muoto, koska jotkut aineistot ovat fyysisesti vaikeita tai mahdottomia sähköisesti arkistoida. Lisäksi asiakirjat, jotka eivät ole julkisia, voidaan joutua vielä tietoturvasyistä säilyttämään paperilla.

Esityksen mukaan ennen alkuperäisen asiakirjan tuhoamista tulisi varmistaa, että muunnettua asiakirjaa voi myös tulevaisuudessa säilyttää tai arkistoida luotettavalla tavalla. Esitys jättää kuitenkin avoimeksi, missä ja miten säädetään millä tavalla varmistus on tarpeen tehdä. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan digitoinnin laadun tarkastuksen ja asianmukaiseen asianhallintajärjestelmään liittämisen pitäisi riittää varmistukseksi. Jos varmistusprosessista tulee kovin monimutkainen, ei paperiasiakirjoja uskalleta käytännössä hävittää, mikä johtaa tupla-arkistointiin eikä sujuvoita työtä. Tämä on merkittävä riski, koska arkistojen digitointia perustellaan usein kustannussäästöillä. Valtioneuvoston kanslia haluaa tässäkin yhteydessä nostaa esiin sen, että esimerkiksi Kansallisarkiston massadigitoinnin suunnitteluraportin mukaan paperiarkistoinnista luopumalla on mahdollisuus säästää vähintään 30 % arkistotoimen henkilötyövuosista. Valtioneuvoston kanslia pitää lukua vahvasti liioiteltuna, tosiasiallisesti viranomaiset eivät ole tässä määrin ainakaan valtioneuvostossa resursoineet arkistointia. Digitoinnin hyöty tulee mahdollisuudesta kehittää työprosesseja, ja säästää työaikaa tekemisen kaikilla tasoilla, ei vain resurssisäästöillä päätearkistoinnista.

Esityksen mukaan tiedonhallinnan arvioinnissa ja suunnittelussa olisi otettava huomioon muiden tiedonhallintayksikköjen olennaisten tietovarantojen hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa. Periaate on hyvä, etenkin kun se on rajattu koskemaan kansallisia tietovarantoja ja sellaisia muiden tiedonhallintayksiköiden tietovarantoja, joista toimija saa säännöllisesti toiminnassaan tarvitsemia tietoja. Samoin erittäin kannatettavaa on luopua menettelyistä, joissa hallinnon asiakkaan pitäisi toimittaa toisen viranomaisen antamia otteita ja todistuksia, kunhan vain tietojen vaihto viranomaisten välillä saadaan näiltä osin sujuvaksi ja tietoturvalliseksi.

Käytännössä tämä voi olla vielä vaikea toteuttaa, sillä kaikkia tietovarantoja ei ole vielä avattu muiden hyödynnettäväksi. Kyseessä on joka tapauksessa uusi tehtävä viranomaisille ja toimivien rajapintojen tai asiointipalveluiden rakentaminen vie aikaa ja vaatii taloudellisia panoksia, mikä on hyvä huomioida siirtymäaikojen ja esityksen taloudellisten vaikutusten määrittelyssä. Kanslian näkemyksen mukaan olisikin kriittisesti arvioitava, onko tämä sinänsä kannatettava tavoite saavutettavissa annetun siirtymäajan sisällä, vai vasta pidemmällä aikavälillä.

Esitysluonnoksen 29 §:ssä todetaan, että suunniteltaessa tietojen luovuttamista usean viranomaisen välillä, se tehdään toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Tämä ei välttämättä ole ratkaisu ongelmaan, koska tietoja vaihtavat viranomaiset voivat olla eri toimialoilta. Tietojen luovuttamisen suunnittelu voitaisiin tällaisissa tilanteissa ehkä velvoittaa yksinkertaisesti tehtäväksi yhteistyössä.

Luku 8, tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikkö määrittäisi itse toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjojen ja tietojen säilytysajan, ellei laissa olisi erikseen säädetty säilytysajoista. Valtioneuvosto on arkistolaissa määritelty yhdeksi arkistonmuodostajaksi, ja valtioneuvostossa on jo osittain käytössä yhteinen tiedonohjaussuunnitelma, jossa on yhteiset säilytysajat. Yhteisen tiedonohjaussuunnitelman laadinta on keskeinen edellytys yhteisen tietojärjestelmän käytölle. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että jatkossakin ministeriöt sitoutuvat yhteisen suunnitelman käyttöön. Tämäkin puoltaisi tiedonhallintayksikön käsitteen täydentämistä valtioneuvostoon liittyvällä kirjauksella.

Esityksessä erotetaan arkistointi ja pysyvä säilytys suomalaiselle asianhallintakulttuurille uudella tavalla. Arkistoinnista päättäminen vaikuttaisi olevan esityksessä asiankäsittelystä erillinen toiminto. Suomalainen asianhallintakulttuuri on kuitenkin jo vuosia toiminut, Kansallisarkiston ohjauksen myötävaikutuksella, siten että asia ja/tai asiakirja luonnin ja rekisteröinnin yhteydessä saa kaikki tarvittavat metatiedot, jotka ohjaavat tietoaineiston käsittelyä ja säilytystä koko sen elinkaaren ajan. Mikäli on ajateltu, että tietoaineistojen osalta päätökset arkistointiajan pituudesta ja vastuista on mahdollista saada suunnitelmista etupainotteisesti kuten tähänkin asti, ei muutos ole luultavasti niin suuri kuin miltä nyt vaikuttaa. Malli jossa aineiston arvonmääritys tehtäisiin vasta aineiston elinkaaren loppupuolella, olisi tiedonhallinnan kannalta askel taaksepäin, ja lisäksi sähköisessä toimintaympäristössä haastava toteuttaa.

Esitysluonnoksen 36 §:ssä esitetään vaatimuksia arkistoon siirrettävälle tietoaineistolle. Pykälän mukaan välitön pääsy arkiston tietosisältöön olisi vain arkiston tietosisällön ylläpitäjillä ja tietopalvelutehtävissä toimivilla. Viranomaisten tietojen sisäisen käytön kannalta on ongelmallista, jos sähköiseen arkistoon pääsy on kovin rajoitettua. Käytännössä tämä johtaa siihen, että aineistoja säilytetään viranomaisen omissa tietojärjestelmissä pitkäänkin asian käsittelyn jälkeen. Samassa pykälässä mainittu tietoaineistojen rakenteisuuden käsite olisi määriteltävä vielä tarkemmin, se voi eri yhteyksissä tarkoittaa vähän eri asioita. Pseudonymisointi on hyvin relevantti vaatimus esimerkiksi väestötieto- tai potilasrekisterien osalta, mutta vaikeammin toteutettavissa perinteisissä asianhallintajärjestelmissä ja niiden sisältämissä asiakirjoissa.

Esitysluonnoksen 38 §:ssä mainittu kansallinen Metatietopalvelu jää esityksessä tarkemmin määrittelemättä ja sen suhde jo koottuun tietoon kaipaisi vielä tarkennusta. Jos kyseessä puolestaan on arkistoaaineistoihin liittyvien metatietojen hallintamalli, on huomioitava, että tietoaineistoa ja siihen liittyviä metatietoja ei voida erottaa toisistaan, ne muodostavat yhdessä loogisen tietovarannon.

9 luku, erinäiset säännökset

Kanslia katsoo, että ehdotetut siirtymäajat ovat verraten lyhyet. Uusia tehtäviä ja merkittäviä muutoksia on runsaasti, ja niiden vaikutusten arviointia kokonaisuudessaan ei ole vielä tarkalla tasolla tehty. Liian lyhyt siirtymäaika johtaa kiireeseen valmistelussa, mikä puolestaan johtaa

huonoon laatuun. Tältä osin kanslia viittaa edellä tämän lausunnon kohdassa neljä tietoturva esitettyihin näkemyksiin suhteessa tavoitellun hyödyn kustannuksiin

Ylipäättään vaikutusarvioiden taustalaskelmat olisi ollut hyvä saada jo tähän lausunnolla olevaan versioon mukaan kokonaiskuvan ja kustannusten hahmottamiseksi – kustannusten todetaan kuitenkin voivan muodostua merkittäviksi, ja esitykseen perehtymien vahvistaa tämän havainnon. Kustannusarviot ovat vielä melko summittaisia, esimerkiksi kuntatalouden osalta esityksessä puhutaan 80–130 miljoonan euron vaihteluvälistä. Kustannusvaikutuksia tulisi osana riittävän hyvää lainvalmistelua arvioida huomattavasti tarkemmalla tasolla kuvaten myös teknisten toteutusvaihtoehtojen pääpiirteitä kustannuksineen. Tarvittaessa tulisi vaadittavat muutokset priorisoida ja vähemmän keskeiset jättää pois.

Muutoksille on varattava riittävä siirtymäaika, jotta voidaan varmistaa muutosehdotusten tavoiteltu vaikuttavuus.

Valtioneuvoston kanslia on tarvittaessa valmis auttamaan esityksen jatkovalmistelussa etenkin tässä lausunnossa esille nostettujen kokonaisuuksien osalta. Tältä osin yhteyshenkilönä toimivat neuvotteleva virkamies Anne Niemi ja erityisasiantuntija Jaana Vahlstedt.

Huomioita esityksessä käytetystä terminologiasta

Uusien vastuiden lisäksi esitys tässä muodossa toteutuessaan uudistaa myös tiedonhallintaan liittyviä käsitteitä ja termejä. Olemassa oleva lainsäädäntö sisältää osin hyvin vanhentuneita ja nykytilaan liian suppeita määritelmiä tiedonhallintaan liittyvistä eri käsitteistä, joten on kannatettavaa edistää tässä esityksessä yhteentoimivuutta käsitelmäärittelyjen osalta. Valtioneuvoston kanslia mielestä esityksessä käytetyt ja ehdotetut uudet käsitteet olisi kuitenkin avattava lukijoille nykyistä paremmin hyödyntäen määrittelyissä mahdollisuuksien mukaan jo tehtyä käsitelyä kuten julkisen hallinnon yhteistä sanastoa ja/tai tarvittaessa Fintoa.

Kokonaan uudet kuten *tiedonhallintayksikkö*, *tiedonhallintamalli* ja *tiedonhallintakartta* on suositeltavaa kierrättää olemassa olevilla toimijoilla, kuten JUHDAn alaisissa käsitelmä- ja ydinsanastoryhmässä, käsiteltävänä ja hyväksyttävänä, jotta ne saadaan myös yhteisiin sanastoihin kaikkien käyttöön. Vain tällä tavoin esityksessä käytetyt ja uudet käsitteet saadaan edistämään yhteentoimivuutta. On myös hyvä huomioda, että itse käsite *tiedonhallinta* on jo aiemmin määritelty. Tietotermit-sanasto tarjoaa tälle käsitteelle yhden toimivan määritelmän *tietoprosessien järjestäminen siten, että tietojen saatavuus, löydettävyys ja hyödynnettävyys eri tarkoituksiin pyritään varmistamaan tiedon linkaaren ajan*, ja tämä määritelmä on kytketty sanastossa myös muihin käsitteisiin. Tätä määritelmää voisi käyttää ainakin jatkossa riippumatta siitä, että sillä tällä hetkellä tarkoitetaan eri säädöksissä mahdollisesti hiukan eri asioita. Samalla voitaisiin tukeutua jo olemassa olevaan julkishallinnon käsitelmäärittelytyöhön, jonka yksi olennainen tarkoitus on nimenomaan edistää semanttista yhteentoimivuutta.

Kautta linjan esityksessä käytetään myös *asiakirjallinen tieto* -termiä, jonka sijaan mm. Kansallisarkisto on suositellut käytettäväksi *asiakirjatieto*-termiä, joka on määritelty myös julkishallinnon yhteisessä sanastossa.

Timo Lankinen
Alivaltiosihteeri

Anne Niemi,
neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö