

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**

JOENSUUN KAUPUNGIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

#### ESITYKSEN TAVOITTEET

Tiedonhallintalaki uudistaa ja yhtenäistää, nykyisellään hyvin sirpaleista (arkistolaki, tietohallintolaki, julkisuuslaki, asiointilaki) julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä, edistää julkisuusperiaatteen toteutumista, lisätä viranomaisen toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tästä johtuen uudistus on tarpeen.

Joensuun kaupunki pitää hyvänä, että uudessa laissa otetaan huomioon tiedon koko elinkaari. Tietoon perustuvia julkisia palveluja ja toimintoja on mahdollista toteuttaa laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin. Erityisen hyvänä pidetään sitä, että laissa on huomioitu sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta pyrkimys siihen, ettei samaa tietoa tarvitse toimittaa enää kahteen kertaan. Tämä säästää molempien osapuolten aikaa ja vähentää työmäärää.

#### MÄÄRITELMÄT

Esityksessä käsitteet on määritelty ymmärrettävästi ja selkeästi. Toisaalta asiakirjahallinto on jo

kauan kärsinyt siitä, että uusia käsitteitä syntyy koko ajan lisää, eivätkä ne ehdi vakiintua käytössä. On toivottavaa, että mikäli nyt otetaan käyttöön uudet käsitteet tiedonhallintayksikkö, tietovaranto ja tiedonhallinta, vakiintuvat ne käytössä, eikä niille kehitetä enää rinnakkaistermejä.

#### TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Puutteena valmistelussa nähdään, ettei lakimuutoksen mukanaan tuomia vaikutuksia kuntien talouteen ole arvioitu riittävällä tasolla. Tähän vaikuttavat mm. kuntien lähtötilanteet ja tietojärjestelmäratkaisut.

Tiedonhallintalain veloitteiden täyttäminen tulee aiheuttamaan lisäkustannuksia mm. henkilöstön kouluttamisen, rekrytointien ja uusien hankintojen kautta. Yleiseen tietoverkkoon julkaistavien yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaineistojen tuottaminen tulee vaatimaan tietosuoja- ja tietoturvamenettelyiden kehittämistä ja aineistojen muokkaamista, mikä lisää kustannuksia. Kustannuksia aiheuttavat myös rajapintojen rakentaminen tiedonsiirtoa varten, samoin tietojärjestelmiin tarvittavat muutokset, että ne vastaavat lain vaatimuksia.

Mikäli lain myötä otetaan käyttöön uusi asioita yksilöivä asiatunnus, josta tulee käydä ilmi mm. tiedonhallintayksikön Y-tunnus, vaatii se muutoksia jo olemassa oleviin asianhallintajärjestelmiin, joiden diaaritunnukset ovat yleensä muotoa juokseva numero/tehtäväluokka/vuosi. Muutokset on tehtävä asianhallintajärjestelmän lisäksi tiedon käsittelyä ohjaavaan tiedonhallintajärjestelmään. Lisäksi esitetty vaatimus, että tiedonhallintayksiköillä on velvollisuus järjestää muussa kun asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvien tietoaineistojen hallinta siten, että aineistoista muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuuden yksilöivällä tunnuksella, edellyttää asianhallintaratkaisujen muuttamista, mikä tuo mukanaan lisätyötä ja kustannuksia. Lain jatkovalmisteluissa tulee huomioida, että lain voimaantulon jälkeen veloitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset ovat kunnille kohtuulliset.

#### TIETOAINEISTOJEN MUODOSTAMINEN JA SÄHKÖINEN TOIMINTAPA

Lakiehdotuksessa veloitetaan, että viranomaisen on säilytettävä sille saapuvat ja viranomaisen

laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa, sekä muutettava sille muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet asiakirjat sähköiseen muotoon, edistää sähköiseen toimintatapaan ja säilytykseen siirtymistä. Sähköinen säilyttäminen säästää pitkällä tähtäimellä työtä ja kustannuksia. Lisäksi sähköinen aineisto on helpommin, sitä tarvitsevien, saatavilla kuin manuaalinen aineisto, jonka käyttö on sidottu paikkaan ja aikaan. Tämä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja tieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksia.

Tulee myös huomioida, että pelkästään sähköiseen aineistoon siirtyminen aiheuttaa lisätyötä, muutoksia nykyisiin toimintatapoihin, koulutustarpeita ja siten myös lisää alkuvaiheessa kustannuksia.

Mikäli tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisen säilyttämään tietoaineistonsa vain sähköisessä muodossa, tulee tämä huomioida, myös muussa lainsäädännössä siten, että käytännöt ovat yhteneviä.

#### AIKATAULUSTA

Lakiesityksen vaatimat uudistukset ja arkistonmuodostajille syntyvät velvoitteet huomioiden lain suunniteltu siirtymäkausi on Joensuun kaupungin näkökulmasta aivan liian lyhyt. Tietojärjestelmien vaatimat uudistukset ja tiedonhallintayksiköiltä vaadittavien erilaisten kuvausten ja mallien työstäminen on mahdotonta toteuttaa annetussa aikataulussa. Uudistusten läpivieminen vaikuttaa myös budjetointiin, sillä vaadittavien muutosten toteuttaminen tulee aiheuttamaan ylimääräisiä kustannuksia, joiden määrästä on saatu vain suuntaa-antavia arvioita.

## 2.LUKU JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNAN YLEINEN OHJAUS

### 7 § JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINTALAUTAKUNTA

Jatkossa tiedonhallinnan kehittämisestä ja ohjaamisesta vastaisi yksi viranomainen. Tätä voidaan pitää erittäin hyvänä, koska nykyisellään tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat eri viranomaiset omilla toimialoillaan. Kunnissa toimijoiden toimiala on perinteisesti hyvin laaja ja

monialainen. Tästä syystä tarvittavan informaation saaminen on ollut hyvin vaivalloista ja hankalaa. Lisäksi eri lähteistä saatu informaatio on ollut keskenään ristiriitaista, jolloin on tullut epävarmuutta siitä, miten saatua informaatiota tulisi tulkita.

Esitetty tiedonhallintalautakunta on monialaisesta asiantuntemuksesta koostuva toimielin. Tämä on erittäin hyvä parannus nykytilaan. On toivottavaa, että tiedonhallintalautakunnan myötä kuntasektorin erityispiirteet ja –tarpeet tulevat nykyistä paremmin huomioon otetuksi. Tiedonhallintalautakunnan tulee saada riittävät resurssit tehtävästään suoriutumiseen. Tällä hetkellä Kansallisarkiston antamat säilytysaikapäätökset sekä Kuntaliiton suositukset asiakirjallisten tietojen säilytysajoista ovat ajastaan jäljessä. Päivitettyjä päätöksiä ja suosituksia joudutaan odottamaan todella pitkiä aikoja.

Tiedonhallintalautakunnan antamien tiedonhallintaa koskevien suositusten tulee olla ainakin jossain määrin velvoittavia tiedonhallinnan menettelyjen ja hyvien käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai niistä tulisi täyttää ainakin jokin vähimmäistaso.

Tiedonhallintalautakunnan tulisi myös jossakin määrin ohjata tiedonhallintayksiköiden toimintaa, sikäli kun se koskee tiedonhallintaan liittyviä velvollisuuksia.

Metatietohakemiston käytännön toteuttamisesta, ja siitä, mitä toimenpiteitä se arkistonmuodostajilta vaatii, kaippaa lisää ja tarkempaa informaatiota. Lisäksi se tulee vaatimaan kansallista ja keskitettyä siirtoratkaisua. Tulee vähentämään myös arkistoihin kohdistuvaa ”hakuammuntaa” kun etsitään aineistoa, jonka sijainnista ei olla varmoja.

### 3. LUKU TIEDONHALLINNAN SUUNNITTELU JA KUVAAMINEN

#### 10 § TIEDONHALLINTAMALLI

Esityksessä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta laatia ja ylläpitää toimintaympäristöstään tiedonhallintamallia. Tarkoituksena on, että tiedonhallintayksiköllä on selkeä kuvaus toimintaympäristönsä tiedonhallinnasta. Tiedonhallinnalla tarkoitetaan

tietojärjestelmien yhteensopivuutta, tietovarantojen käsittelyn avoimuutta ja julkisuutta sekä tietoaaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin ennakkollista suunnittelua. Tiedonhallintamallilla korvattaisiin sekä tietojärjestelmäkuvaukset että arkistonmuodostussuunnitelmat sekä kokonaisarkkitehtuurikuvaukset.

Tiedonhallintamalli muodostaa toimivan kokonaisuuden, jolla yhdistetään arkistonmuodostussuunnitelma, tietojärjestelmäkuvaukset ja kokonaisarkkitehtuuri.

Tiedonhallintamallin kautta voidaan edistää julkisuusperiaatteen, tietosuojan, arkistoinnin ja tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä se toimii myös kehittämisen sekä perehdyttämisen työkaluna.

Tiedonhallintamallin laatimisessa tulee voida hyödyntää jo olemassa olevia tiedonohjaussuunnitelmia sekä tietojärjestelmäkuvauksia. Toteutukseen kaivataan kuitenkin tarkempaa ohjeistusta ja lisäksi yhteisiä työpajoja.

Nykyiset tietojärjestelmät vaativat erillisen tiedonohjausjärjestelmän ja tiedonohjaussuunnitelman toimiakseen tehokkaasti. Tästä johtuen tulevat tietojärjestelmät vaatimaan melkoista kehitystä, jotta yksi kuvaus voisi toimia useassa eri tarkoituksessa.

Tiedonhallintakartan tarkoituksena on edistää viranomaisen tiedonhallinnan julkisuutta. Sen avulla veloitetaan viranomaiset tiedottamaan toiminnastaan ja tarjoamistaan palveluista.

Tiedonhallintakartta on hyvä asia. Se helpottaa kuntalaisia tietopyyntöjen tekemisessä siten, että heidän on nykyistä helpompaa kohdistaa tietopyyntönsä suoraan oikealle viranomaiselle. Tieto siitä, mitä tietoja ja missä järjestelmissä käsitellään vahvistaa kuntalaisten luottamusta. Tieto saatavilla olevista palveluista on näin kuntalaisten saavutettavissa.

#### 11 § TIEDONHALLINNAN MUUTOSSUUNNITELMA

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään.

Tiedonhallintamallin muutossuunnitelman laatiminen on hyvä asia. Suunnitelman avulla tiedonhallintayksikön on mahdollista viedä läpi suunniteltu ja hallittu muutos, vähentää muutoksen tuomia kustannuksia ja työmäärää. Lisäksi voidaan varmistaa tiedonhallintayksikön häiriötön toiminta ja palveluiden saatavuus muutoksen aikana ja sen jälkeen.

## 6.LUKU ASIAN JA PALVELUJEN TIEDONHALLINTA

### 23 § ASIAN YKSILÖINTI

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on muodostettava viranomaisen käsiteltäväksi otetun tai annetun asian asiattunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään. Asialle on määriteltävä ainakin seuraavat yksilöintitiedot:

- tiedonhallintayksikön Y-tunnus
- viranomaisen yksilöivä tieto
- toimintaprosessin tunniste
- asian vireille tulon ajankohta

Mikäli asiattunnuksella on tarkoitus korvata nykyinen diaari- eli asiantunnus, tulee se kirjata lakiin selkeämmin. Nykyiset asiattunnukset ovat kunnissa usein muotoa käsiteltävän asian juokseva numero\tehtäväluokitus\vuosi. Esimerkiksi asianhallintajärjestelmiä uusittaessa tulee olla konkreettista tietoa siitä, mitä uusia vaatimuksia tiedonhallintalaki asettaa vireillä olevien asioiden rekisteröintitunnuksille. Diaarimerkintöjen tekemiseen käytettävän tietojärjestelmän ominaisuudet tulee ottaa huomioon jo vaatimusmäärittelyä tehtäessä.

### 24 § REKISTERÖINTI ASIANREKISTERIIN JA 25 § KUVAUS ASIAREKISTERISTÄ

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiakäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Asiarekisteri on looginen rekisteri, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat. Tämä tarkoittaa sitä,

että asianhallintajärjestelmän metatietojen lisäksi asiarekisteriin kuuluvat myös muissa operatiivisissa järjestelmissä syntyvät metatiedot. Lisäksi tiedonhallintayksiköllä on velvollisuus julkaista yleisessä tietoverkossa asiarekisterikuvaus siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Tarkoituksena on näin tuoda esille toimintaprosessien tehostamistarpeita, tunnistaa tiedonhallinnan mahdollisia päällekkäisyyksiä sekä edistää asiakirjajulkisuuden toteutumista tietopyyntöjen yksilöinnin helpottamisella.

Esityksessä ei selvitetä sitä, miten tämä uudistus on käytännön tasolla toteutettavissa. Tarkoittaako asiarekisterin ylläpitäminen sitä, että viranomaisella on oltava yksi ns. yleisdiaari, jonne rekisteröidään kaikki sen käsittelyssä olevat asiat ja tämän lisäksi asianhallintajärjestelmä tai mahdollisesti muita operatiivisia järjestelmiä, joissa asioita tavanomaisesti käsitellään ja joihin ne on jo rekisteröity. Toisin sanoen viittaako esitys siihen, että samat asiat on rekisteröitävä kahteen kertaan, sekä asianhallintajärjestelmään/operatiiviseen järjestelmään että asiarekisteriin.

Velvollisuus julkaista asiarekisterikuvaus yleisessä tietoverkossa menee päällekkäin velvoitteen tiedonhallintakartan yleisessä tietoverkossa ylläpitämisen kanssa.

## 7. LUKU TIETOAINEISTOJEN MUODOSTAMINEN JA SÄHKÖINEN LUOVUTUSTAPA

28-31§:ssä säädetään tietoaineistojen sähköisestä muodosta, tietoaineistojen keräämisestä viranomaisen tehtäviä varten, tietoaineistojen luovuttamisesta viranomaisten välillä teknistä rajapintaa käyttäen, katseluyhteyden avaamisesta tietovarantoon viranomaiselle sekä tietoaineistojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla muulle kuin viranomaiselle.

Pykälien tarkoitus on ohjata viranomaisia siihen, että nämä käsittelevät tietoaineistojaan vain sähköisessä muodossa riippumatta siitä, missä muodossa viranomaisen on asiakirjat vastaanottanut. Viranomaisen on myös velvollinen säilyttämään sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Viranomaisen rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta vähennettäisiin siten, että viranomaisen tulee pyrkiä käyttämään ajantasaisia tietoja niiden alkuperäisistä tietolähteistä. Viranomaisen tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle tai muulle kuin viranomaiselle voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä suorittaa teknisten rajapintojen

kautta. Viranomaisen voi myös avata toiselle viranomaiselle katseluyhteyden tietovarantoonsa tiettyjen perusteiden täytyessä.

Esityksen tavoitteena on parantaa tietoaineistojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisten asiointia viranomaisessa halutaan helpottaa siten, että asiakkaan tarvitsee toimittaa samat tiedot vain kerran yhdelle viranomaiselle, ja sen jälkeen tiedot olisivat sääntelyn mukaan muiden viranomaisten hyödynnettävissä. Tavoitteet ovat erinomaiset ja kehityssuunta on toivottava. On myös viranomaisenkin etu, ettei sille kerry ns. turhia tietoaineistoja, vaan tieto toimitetaan kerran, ja sitä pystytään tarpeiden ja oikeuksien mukaan hyödyntämään. Esitys vaatimuksesta sähköisestä muodosta ja säilyttämisestä edistää ja motivoi kuntia, koska kunnissa on ollut vuosi vireillä asioiden sähköisen käsittelyn ja arkistoinnin toteuttaminen. Myös tietojen luovuttaminen teknisiä rajapintoja hyväksi käyttäen on kuntasektorille toivottava kehityssuunta.

Etenkin tässä osuudessa kaivataan voimakasta käytännön ohjausta ja opastusta siitä, miten kuntien tulisi edetä tavoitteisiin päästäkseen. Tämä vaatii kunnilta myös taloudellisia resursseja, sillä jo pelkästään rajapintojen kehittäminen ja rakentaminen aiheuttavat huomattavia kustannuksia. Turhien kustannusten ja turhan työn minimoiseksi olisi ehdottomasti saatava ylhäältä päin tulevaa ohjausta.

## 8. LUKU TIETOAINEISTOJEN SÄILYTTÄMINEN JA ARKISTOINTI

On erikoista, että käsitteet säilyttäminen ja arkistointi on lakiehdotuksessa erotettu toisistaan. Kunnissa on totuttu käsittelemään ja ajattelemaan asiakirjojen säilytysaikoja kokonaissäilytysaikoina, eikä säilyttämistä ja arkistointia ole ollut tarpeen eriyttää toisistaan.

Erityisesti lakiehdotuksen 8. luvussa nousee hyvin voimakkaasti esille se, että laki on kirjoitettu valtion hallinnon näkökulmasta.

Säilyttäminen vs. arkistointi -käsitelmäritellyssä kiteytyy hyvin kuntien ja valtion hallinnon



eroavaisuudet. Valtion hallinnon toimijoiden asiakirjat säilytetään usein noin 40 vuotta asianomaisen toimijan ns. käsiarkistossa, minkä jälkeen ne siirretään esimerkiksi Kansallisarkistoon. Kunnassa asiakirjoja säilytetään toimintayksikössään usein maksimissaan muutaman vuoden ajan, jonka jälkeen ne siirretään kunnan keskusarkistoon, koska kunnat huolehtivat itse pysyvästä ja pidemmän aikaa säilytettävän aineiston arkistoinnista, samoin kuin määräajan säilytettävien asiakirjojen tietoturvalisesta hävittämisestä asiakirjojen säilytysajan umpeuduttua.

### 32 § TIETOAINESTOJEN SÄILYTTÄMINEN JA ARKISTOINTI ja 33 § TIETOAINESTOJEN ARKISTOINTITARPEEN MÄÄRITTÄMINEN

Tietoaineistojen säilytystarpeen ja arkistointitarpeen määrittely ei tuo ratkaisevia uudistuksia kuntien arkistonmuodostukseen, sillä samoja periaatteita on noudatettu kunnissa jo vuosikymmeniä. Kunnat ovat itsenäisesti määritelleet asiakirjojensa säilytysajat Kansallisarkiston määräyksiä ja Kuntaliiton suosituksia soveltamalla, ja niiltä ohjeistusta pyytämällä. Kansallisarkisto on määrännyt pysyvästi säilytettävät asiakirjat tieteellisen tutkimuksen tarpeet ja kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen huomioiden. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittäminen on tehty Kuntaliiton antamien ohjeiden perusteella. Kuntaliiton ohjeissa on otettu huomioon voimassa oleva lainsäädäntö, joskin ohjeistus vaatisi päivittämistä, sillä ne on laadittu 2000-luvun alussa.

### 35 § TIETOAINESTOJEN ARKISTOINNISTA PÄÄTTÄMINEN

Tiedonhallintalautakunta päättää tiedonhallintayksiköiden tietoaineistojen arkistoinnista, arkistopaikasta ja tuhoamisesta. Joensuun kaupungin näkemyksen mukaan pykälä voisi koskea vain valtion hallinnon tiedonhallintayksiköitä, eikä niinkään kunnallisia tiedonhallintayksiköitä. Kuntien arkistoaineistolle ei ole tarjolla mitään keskitettyä arkistointiratkaisua paperiaineistolle eikä sähköisellekään aineistolle, joten olisi erikoista, että kuntien arkistopaikasta voisi määrätä ulkopuolinen toimija. Tietoaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta tiedonhallintalautakunta voi päättää sellaisten aineistojen osalta, joille ei vielä ole määritelty säilytysaikaa Kansallisarkiston tai Kuntaliiton toimesta tai mikäli ao. tahojen määräämien säilytysaikojen muuttamiseen on painavat perusteet.

## 36 § TIETOAINEISTOJEN SIIRTÄMINEN ARKISTOON JA ARKISTON HALLINNOINTI

Esitys ei sinällään sisällä uusia vaatimuksia kunnallisen arkistotoimen näkökulmasta, lukuun ottamatta tietoaaineistojen henkilötietojen pseudonymisointia, jota ei nykyisillä tietojärjestelmillä ole mahdollista toteuttaa.

## 38 § ARKISTOITUJEN TIETOAINEISTOJEN KANSALLINEN METATIETOPALVELU

Tavoite Kansallisarkiston ylläpitämästä tietoaaineistojen metatietopalvelusta on sinällään hyvä ja kannatettava, mutta toteutuksen suhteen on saatava tarkempaa ja käytännöllistä ohjeistusta sekä kustannusarviota. Pykälän mukaan arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietojen arkistoinnin jälkeen. Tämä metatietojen siirtäminen täytyy tapahtua yhteisellä ja keskitetyllä ratkaisulla.

### 2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

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

#### ESITYKSEN TAVOITTEET

Tiedonhallintalaki uudistaa ja yhtenäistää, nykyisellään hyvin sirpaleista (arkistolaki, tietohallintolaki, julkisuuslaki, asiointilaki) julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä, edistää julkisuusperiaatteen toteutumista, lisätä viranomaisen toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Tästä johtuen uudistus on tarpeen.

Joensuun kaupunki pitää hyvänä, että uudessa laissa otetaan huomioon tiedon koko elinkaari. Tietoon perustuvia julkisia palveluja ja toimintoja on mahdollista toteuttaa laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin. Erityisen hyvänä pidetään sitä, että laissa on huomioitu sekä asiakkaan että viranomaisen näkökulmasta pyrkimys siihen, ettei samaa tietoa tarvitse toimittaa enää kahteen kertaan. Tämä säästää molempien osapuolten aikaa ja vähentää työmäärää.

#### MÄÄRITELMÄT

Esityksessä käsitteet on määriteltä ymmärrettävästi ja selkeästi. Toisaalta asiakirjahallinto on jo

kauan kärsinyt siitä, että uusia käsitteitä syntyy koko ajan lisää, eivätkä ne ehdi vakiintua käytössä. On toivottavaa, että mikäli nyt otetaan käyttöön uudet käsitteet tiedonhallintayksikkö, tietovaranto ja tiedonhallinta, vakiintuvat ne käytössä, eikä niille kehitetä enää rinnakkaistermejä.

#### TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Puutteena valmistelussa nähdään, ettei lakimuutoksen mukanaan tuomia vaikutuksia kuntien talouteen ole arvioitu riittävällä tasolla. Tähän vaikuttavat mm. kuntien lähtötilanteet ja tietojärjestelmäratkaisut.

Tiedonhallintalain veloitteiden täyttäminen tulee aiheuttamaan lisäkustannuksia mm. henkilöstön kouluttamisen, rekrytointien ja uusien hankintojen kautta. Yleiseen tietoverkkoon julkaistavien yleiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaineistojen tuottaminen tulee vaatimaan tietosuoja- ja tietoturvamenettelyiden kehittämistä ja aineistojen muokkaamista, mikä lisää kustannuksia. Kustannuksia aiheuttavat myös rajapintojen rakentaminen tiedonsiirtoa varten, samoin tietojärjestelmiin tarvittavat muutokset, että ne vastaavat lain vaatimuksia.

Mikäli lain myötä otetaan käyttöön uusi asioita yksilöivä asiatunnus, josta tulee käydä ilmi mm. tiedonhallintayksikön Y-tunnus, vaatii se muutoksia jo olemassa oleviin asianhallintajärjestelmiin, joiden diaaritunnukset ovat yleensä muotoa juokseva numero/tehtäväluokka/vuosi. Muutokset on tehtävä asianhallintajärjestelmän lisäksi tiedon käsittelyä ohjaavaan tiedonhallintajärjestelmään. Lisäksi esitetty vaatimus, että tiedonhallintayksiköillä on velvollisuus järjestää muussa kun asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvien tietoaineistojen hallinta siten, että aineistoista muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuuden yksilöivällä tunnuksella, edellyttää asianhallintaratkaisujen muuttamista, mikä tuo mukanaan lisätyötä ja kustannuksia. Lain jatkovalmisteluissa tulee huomioida, että lain voimaantulon jälkeen veloitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset ovat kunnille kohtuulliset.

#### TIETOAINEISTOJEN MUODOSTAMINEN JA SÄHKÖINEN TOIMINTAPA

Lakiehdotuksessa veloitetaan, että viranomaisen on säilytettävä sille saapuvat ja viranomaisen

laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa, sekä muutettava sille muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet asiakirjat sähköiseen muotoon, edistää sähköiseen toimintatapaan ja säilytykseen siirtymistä. Sähköinen säilyttäminen säästää pitkällä tähtäimellä työtä ja kustannuksia. Lisäksi sähköinen aineisto on helpommin, sitä tarvitsevien, saatavilla kuin manuaalinen aineisto, jonka käyttö on sidottu paikkaan ja aikaan. Tämä edistää julkisuusperiaatteen toteutumista ja tieteellisen tutkimuksen mahdollisuuksia.

Tulee myös huomioida, että pelkästään sähköiseen aineistoon siirtyminen aiheuttaa lisätyötä, muutoksia nykyisiin toimintatapoihin, koulutustarpeita ja siten myös lisää alkuvaiheessa kustannuksia.

Mikäli tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisen säilyttämään tietoaineistonsa vain sähköisessä muodossa, tulee tämä huomioida, myös muussa lainsäädännössä siten, että käytännöt ovat yhteneviä.

#### AIKATAULUSTA

Lakiesityksen vaatimat uudistukset ja arkistonmuodostajille syntyvät veloitteet huomioiden lain suunniteltu siirtymäkausi on Joensuun kaupungin näkökulmasta aivan liian lyhyt. Tietojärjestelmien vaatimat uudistukset ja tiedonhallintayksiköiltä vaadittavien erilaisten kuvausten ja mallien työstäminen on mahdotonta toteuttaa annetussa aikataulussa. Uudistusten läpivieminen vaikuttaa myös budjetointiin, sillä vaadittavien muutosten toteuttaminen tulee aiheuttamaan ylimääräisiä kustannuksia, joiden määrästä on saatu vain suuntaa-antavia arvioita.

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

-

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

#### 7 § JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINTALAUTAKUNTA

Jatkossa tiedonhallinnan kehittämistä ja ohjaamisesta vastaisi yksi viranomainen. Tätä voidaan pitää erittäin hyvänä, koska nykyisellään tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat eri viranomaiset omilla toimialoillaan. Kunnissa toimijoiden toimiala on perinteisesti hyvin laaja ja monialainen. Tästä syystä tarvittavan informaation saaminen on ollut hyvin vaivalloista ja hankalaa. Lisäksi eri lähteistä saatu informaatio on ollut keskenään ristiriitaista, jolloin on tullut epävarmuutta siitä, miten saatua informaatiota tulisi tulkita.

Esitetty tiedonhallintalautakunta on monialaisesta asiantuntemuksesta koostuva toimielin. Tämä on erittäin hyvä parannus nykytilaan. On toivottavaa, että tiedonhallintalautakunnan myötä kuntasektorin erityispiirteet ja –tarpeet tulevat nykyistä paremmin huomioon otetuksi. Tiedonhallintalautakunnan tulee saada riittävät resurssit tehtävästään suoriutumiseen. Tällä hetkellä Kansallisarkiston antamat säilytysaikapäätökset sekä Kuntaliiton suositukset asiakirjallisten tietojen säilytysajoista ovat ajastaan jäljessä. Päivitettyjä päätöksiä ja suosituksia joudutaan odottamaan todella pitkiä aikoja.

Tiedonhallintalautakunnan antamien tiedonhallintaa koskevien suositusten tulee olla ainakin jossain määrin velvoittavia tiedonhallinnan menettelyjen ja hyvien käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai niistä tulisi täyttää ainakin jokin vähimmäistaso.

Tiedonhallintalautakunnan tulisi myös jossakin määrin ohjata tiedonhallintayksiköiden toimintaa, sikäli kun se koskee tiedonhallintaan liittyviä velvollisuuksia.

Metatietohakemiston käytännön toteuttamisesta, ja siitä, mitä toimenpiteitä se arkistonmuodostajilta vaatii, kaippaa lisää ja tarkempaa informaatiota. Lisäksi se tulee vaatimaan kansallista ja keskitettyä siirtoratkaisua. Tulee vähentämään myös arkistoihin kohdistuvaa ”hakuammuntaa” kun etsitään aineistoa, jonka sijainnista ei olla varmoja.

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

## 10 § TIEDONHALLINTAMALLI

Esityksessä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta laatia ja ylläpitää toimintaympäristöstään tiedonhallintamallia. Tarkoituksena on, että tiedonhallintayksiköllä on selkeä kuvaus toimintaympäristönsä tiedonhallinnasta. Tiedonhallinnalla tarkoitetaan tietojärjestelmien yhteensopivuutta, tietovarantojen käsittelyn avoimuutta ja julkisuutta sekä tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin ennakkollista suunnittelua. Tiedonhallintamallilla korvattaisiin sekä tietojärjestelmäkuvaukset että arkistonmuodostussuunnitelmat sekä kokonaisarkkitehtuurikuvaukset.

Tiedonhallintamalli muodostaa toimivan kokonaisuuden, jolla yhdistetään arkistonmuodostussuunnitelma, tietojärjestelmäkuvaukset ja kokonaisarkkitehtuuri. Tiedonhallintamallin kautta voidaan edistää julkisuusperiaatteen, tietosuojan, arkistoinnin ja tietojärjestelmien yhteensopivuutta sekä se toimii myös kehittämisen sekä perehdyttämisen työkaluna.

Tiedonhallintamallin laatimisessa tulee voida hyödyntää jo olemassa olevia tiedonohjaussuunnitelmia sekä tietojärjestelmäkuvauksia. Toteutukseen kaivataan kuitenkin tarkempaa ohjeistusta ja lisäksi yhteisiä työpajoja.

Nykyiset tietojärjestelmät vaativat erillisen tiedonohjausjärjestelmän ja tiedonohjaussuunnitelman toimiakseen tehokkaasti. Tästä johtuen tulevat tietojärjestelmät vaatimaan melkoista kehitystä, jotta yksi kuvaus voisi toimia useassa eri tarkoituksessa.

Tiedonhallintakartan tarkoituksena on edistää viranomaisen tiedonhallinnan julkisuutta. Sen avulla veloitetaan viranomaiset tiedottamaan toiminnastaan ja tarjoamistaan palveluista.

Tiedonhallintakartta on hyvä asia. Se helpottaa kuntalaisia tietopyyntöjen tekemisessä siten, että heidän on nykyistä helpompaa kohdistaa tietopyyntönsä suoraan oikealle viranomaiselle. Tieto siitä, mitä tietoja ja missä järjestelmissä käsitellään vahvistaa kuntalaisten luottamusta. Tieto saatavilla olevista palveluista on näin kuntalaisten saavutettavissa.

## 11 § TIEDONHALLINNAN MUUTOSSUUNNITELMA

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään.

Tiedonhallintamallin muutossuunnitelman laatiminen on hyvä asia. Suunnitelman avulla tiedonhallintayksikön on mahdollista viedä läpi suunniteltu ja hallittu muutos, vähentää muutoksen tuomia kustannuksia ja työmäärää. Lisäksi voidaan varmistaa tiedonhallintayksikön häiriötön toiminta ja palveluiden saatavuus muutoksen aikana ja sen jälkeen.

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

-

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

-

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

#### 23 § ASIAN YKSILÖINTI

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on muodostettava viranomaisen käsiteltäväksi otetun tai annetun asian asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään. Asialle on määriteltävä ainakin seuraavat yksilöintitiedot:

- tiedonhallintayksikön Y-tunnus
- viranomaisen yksilöivä tieto
- toimintaprosessin tunniste
- asian vireille tulon ajankohta

Mikäli asiatunnuksella on tarkoitus korvata nykyinen diaari- eli asiantunnus, tulee se kirjata lakiin selkeämmin. Nykyiset asiatunnukset ovat kunnissa usein muotoa käsiteltävän asian juokseva

numero\tehtäväluokitus\vuosi. Esimerkiksi asianhallintajärjestelmiä uusittaessa tulee olla konkreettista tietoa siitä, mitä uusia vaatimuksia tiedonhallintalaki asettaa vireillä olevien asioiden rekisteröintitunnuksille. Diaarimerkintöjen tekemiseen käytettävän tietojärjestelmän ominaisuudet tulee ottaa huomioon jo vaatimusmäärittelyä tehtäessä.

#### 24 § REKISTERÖINTI ASIANREKISTERIIN JA 25 § KUVAUS ASIAREKISTERISTÄ

Esityksen mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiakäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Asiarekisteri on looginen rekisteri, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat. Tämä tarkoittaa sitä, että asianhallintajärjestelmän metatietojen lisäksi asiarekisteriin kuuluvat myös muissa operatiivisissa järjestelmissä syntyvät metatiedot. Lisäksi tiedonhallintayksiköllä on velvollisuus julkaista yleisessä tietoverkossa asiarekisterikuvaus siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Tarkoituksena on näin tuoda esille toimintaprosessien tehostamistarpeita, tunnistaa tiedonhallinnan mahdollisia päällekkäisyyksiä sekä edistää asiakirjajulkisuuden toteutumista tietopyyntöjen yksilöinnin helpottamisella.

Esityksessä ei selvitetä sitä, miten tämä uudistus on käytännön tasolla toteutettavissa. Tarkoittaako asiarekisterin ylläpitäminen sitä, että viranomaisella on oltava yksi ns. yleisdiaari, jonne rekisteröidään kaikki sen käsittelyssä olevat asiat ja tämän lisäksi asianhallintajärjestelmä tai mahdollisesti muita operatiivisia järjestelmiä, joissa asioita tavanomaisesti käsitellään ja joihin ne on jo rekisteröity. Toisin sanoen viittaako esitys siihen, että samat asiat on rekisteröitävä kahteen kertaan, sekä asianhallintajärjestelmään/operatiiviseen järjestelmään että asiarekisteriin.

Velvollisuus julkaista asiarekisterikuvaus yleisessä tietoverkossa menee päällekkäin veloitteen tiedonhallintakartan yleisessä tietoverkossa ylläpitämisen kanssa.

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



28-31§:ssä säädetään tietoaineistojen sähköisestä muodosta, tietoaineistojen keräämisestä viranomaisen tehtäviä varten, tietoaineistojen luovuttamisesta viranomaisten välillä teknistä rajapintaa käyttäen, katseluyhteyden avaamisesta tietovarantoon viranomaiselle sekä tietoaineistojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla muulle kuin viranomaiselle. Pykälien tarkoitus on ohjata viranomaisia siihen, että nämä käsittelevät tietoaineistojaan vain sähköisessä muodossa riippumatta siitä, missä muodossa viranomainen on asiakirjat vastaanottanut. Viranomainen on myös velvollinen säilyttämään sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Viranomaisen rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta vähennettäisiin siten, että viranomaisen tulee pyrkiä käyttämään ajantasaisia tietoja niiden alkuperäisistä tietolähteistä. Viranomaisen tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle tai muulle kuin viranomaiselle voidaan tiettyjen edellytysten täytyessä suorittaa teknisten rajapintojen kautta. Viranomainen voi myös avata toiselle viranomaiselle katseluyhteyden tietovarantonsa tiettyjen perusteiden täytyessä.

Esityksen tavoitteena on parantaa tietoaineistojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisten asiointia viranomaisessa halutaan helpottaa siten, että asiakkaan tarvitsee toimittaa samat tiedot vain kerran yhdelle viranomaiselle, ja sen jälkeen tiedot olisivat sääntelyn mukaan muiden viranomaisten hyödynnettävissä. Tavoitteet ovat erinomaiset ja kehityssuunta on toivottava. On myös viranomaisenkin etu, ettei sille kerry ns. turhia tietoaineistoja, vaan tieto toimitetaan kerran, ja sitä pystytään tarpeiden ja oikeuksien mukaan hyödyntämään. Esitys vaatimuksesta sähköisestä muodosta ja säilyttämisestä edistää ja motivoi kuntia, koska kunnissa on ollut vuosi vireillä asioiden sähköisen käsittelyn ja arkistoinnin toteuttaminen. Myös tietojen luovuttaminen teknisiä rajapintoja hyväksi käyttäen on kuntasektorille toivottava kehityssuunta.

Etenkin tässä osuudessa kaivataan voimakasta käytännön ohjausta ja opastusta siitä, miten kuntien tulisi edetä tavoitteisiin päästäkseen. Tämä vaatii kunnilta myös taloudellisia resursseja, sillä jo pelkästään rajapintojen kehittäminen ja rakentaminen aiheuttavat huomattavia kustannuksia. Turhien kustannusten ja turhan työn minimoiseksi olisi ehdottomasti saatava ylhäältä päin tulevaa

ohjausta.

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

### 8. LUKU TIETOAINEISTOJEN SÄILYTTÄMINEN JA ARKISTOINTI

On erikoista, että käsitteet säilyttäminen ja arkistointi on lakiehdotuksessa erotettu toisistaan.

Kunnissa on totuttu käsittelemään ja ajattelemaan asiakirjojen säilytysaikoja

kokonaissäilytysaikoina, eikä säilyttämistä ja arkistointia ole ollut tarpeen eriyttää toisistaan.

Eryteisesti lakiehdotuksen 8. luvussa nousee hyvin voimakkaasti esille se, että laki on kirjoitettu valtion hallinnon näkökulmasta.

Säilyttäminen vs. arkistointi -käsitelmäärittelyssä kiteytyy hyvin kuntien ja valtion hallinnon eroavaisuudet. Valtion hallinnon toimijoiden asiakirjat säilytetään usein noin 40 vuotta asianomaisen toimijan ns. käsiarkistossa, minkä jälkeen ne siirretään esimerkiksi Kansallisarkistoon. Kunnassa asiakirjoja säilytetään toimintayksikössään usein maksimissaan muutaman vuoden ajan, jonka jälkeen ne siirretään kunnan keskusarkistoon, koska kunnat huolehtivat itse pysyvästä ja pidemmän aikaa säilytettävän aineiston arkistoinnista, samoin kuin määräajan säilytettävien asiakirjojen tietoturvalisesta hävittämisestä asiakirjojen säilytysajan umpeuduttua.

### 32 § TIETOAINEISTOJEN SÄILYTTÄMINEN JA ARKISTOINTI ja 33 § TIETOAINEISTOJEN ARKISTOINTITARPEEN MÄÄRITTÄMINEN

Tietoaineistojen säilytystarpeen ja arkistointitarpeen määrittely ei tuo ratkaisevia uudistuksia kuntien arkistonmuodostukseen, sillä samoja periaatteita on noudatettu kunnissa jo vuosikymmeniä. Kunnat ovat itsenäisesti määritelleet asiakirjojensa säilytysajat Kansallisarkiston määräyksiä ja Kuntaliiton suosituksia soveltamalla, ja niiltä ohjeistusta pyytämällä. Kansallisarkisto on määrännyt pysyvästi säilytettävät asiakirjat tieteellisen tutkimuksen tarpeet ja kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen huomioiden. Määräajan säilytettävien asiakirjojen säilytysaikojen määrittäminen on tehty Kuntaliiton antamien ohjeiden perusteella. Kuntaliiton ohjeissa on otettu

huomioon voimassa oleva lainsäädäntö, joskin ohjeistus vaatisi päivittämistä, sillä ne on laadittu 2000-luvun alussa.

### 35 § TIETOAINEISTOJEN ARKISTOINNISTA PÄÄTTÄMINEN

Tiedonhallintalautakunta päättää tiedonhallintayksiköiden tietoaaineistojen arkistoinnista, arkistopaikasta ja tuhoamisesta. Joensuun kaupungin näkemyksen mukaan pykälä voisi koskea vain valtion hallinnon tiedonhallintayksiköitä, eikä niinkään kunnallisia tiedonhallintayksiköitä. Kuntien arkistoaineistolle ei ole tarjolla mitään keskitettyä arkistointiratkaisua paperiaineistolle eikä sähköisellekään aineistolle, joten olisi erikoista, että kuntien arkistopaikasta voisi määrätä ulkopuolinen toimija. Tietoaaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta tiedonhallintalautakunta voi päättää sellaisten aineistojen osalta, joille ei vielä ole määritelty säilytysaikaa Kansallisarkiston tai Kuntaliiton toimesta tai mikäli ao. tahojen määrittämien säilytysaikojen muuttamiseen on painavat perusteet.

### 36 § TIETOAINEISTOJEN SIIRTÄMINEN ARKISTOON JA ARKISTON HALLINNOINTI

Esitys ei sinällään sisällä uusia vaatimuksia kunnallisen arkistotoimen näkökulmasta, lukuun ottamatta tietoaaineistojen henkilötietojen pseudonymisointia, jota ei nykyisillä tietojärjestelmillä ole mahdollista toteuttaa.

### 38 § ARKISTOITUJEN TIETOAINEISTOJEN KANSALLINEN METATIETOPALVELU

Tavoite Kansallisarkiston ylläpitämästä tietoaaineistojen metatietopalvelusta on sinällään hyvä ja kannatettava, mutta toteutuksen suhteen on saatava tarkempaa ja käytännöllistä ohjeistusta sekä kustannusarviota. Pykälän mukaan arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietojen arkistoinnin jälkeen. Tämä metatietojen siirtäminen täytyy tapahtua yhteisellä ja keskitetyllä ratkaisulla.

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

-

## **14. Muut huomiot**

-

## Vaikutusten arviointi

### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

### Tietoturvallisuus:

-

### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

### Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

### Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

### Muuta huomioitavaa:

-

Himanka Marjo-Riitta

Joensuun kaupunki - Joensuun kaupunginhallitus 24.9.2018 § 329