

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

-

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakiesityksen tavoite on kannatettava, sillä palveluiden kustannustehokkuus ja tiedonhallinnan selkeyttäminen ovat tarpeellisia. Nykyinen lainsäädäntö on sirpaleista ja paikoin ajastaan jäljessä. Nyt useissa eri laeissa olevat osin vanhentuneetkin säädökset on hyvä koota yhteen lakiin.

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

Lausuntopyyntöä kohteena oleva lakiesitys on parempi ja selkeämpi kuin aiemmin lausuntopyyntöä kohteena ollut lainvalmistelutyöryhmän raportti.

Kuitenkin asiakirjan määritelmä jää lakiesityksessä epämääräiseksi ja se vaatisi terävöittämistä. Asiakirjoihin kuitenkin viitataan monessa muussa laissa, joten tiedonhallintalaissa sen määrittelyyn tulisi ottaa kantaa vahvasti. Lisäksi termi arkistointi on määritelty vakiintuneen pohjoismaisen viitekehyksen vastaisesti, mikä todennäköisesti lain tullessa voimaan herättää hämmennystä ja sekaannusta organisaatioiden arkipäivässä.

Kevan kannalta merkittävä muutos olisi, että jatkossa Keva olisi kaikilta osin tiedonhallintaa säätelevän lainsäädännön piirissä. On hyvä, että Keva on mainittu erikseen lakiluonnoksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, jolloin soveltamisalaan ei jää tulkinnanvaraa. Tämä on luontevaa,

sillä tälläkin hetkellä Kevan toimintaa säätelevät muutkin julkista hallintoa koskevat lait, esimerkiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki. Kevan näkemyksen mukaan olisi hyvä, että koko työeläkealaa velvoittaisivat samanlaiset tiedonhallintaa koskevat säännökset.

Lakiluonnoksen 3 §:n 3 momentin mukaan tämän lain 4 §:ssä sekä 4 - 9 luvuissa olevia viranomaista ja tiedonhallintayksikköä koskevia säännöksiä sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun tai silloin, kun niihin sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Tämä tarkoittaisi esimerkiksi työeläkealalla sitä, että lakia sovellettaisiin järjestelmiä ylläpitäviin yrityksiin. Tarkoituksenmukaista on, että tiedonhallintayksikön tulee noudattaa lakia myös ulkoistaessaan tiedonkäsittelyä, mutta lain soveltaminen kaikkiin viranomaisten lukuun toimiviin tahoihin laajentaisi lain soveltamisalaa merkittävästi. Mikäli tietoja käsittelevälle alihankkijalle ei siirretä julkista hallintotehtävää, ei sen omassa toiminnassa synny lakiesityksessä tarkoitettuja asiakirjoja. Soveltamisalaa koskevien epäselvyyksien vuoksi tätä lainkohtaa tulisi täsmentää.

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

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan keskittäminen yhdelle riippumattomalle toimijalle on kannatettava ajatus. Lakiesityksessä ei ole kuitenkaan pystytty arvioimaan odotettavissa olevaa työmäärää, joka tulisi olemaan valtaisa. On riski, että työmäärän ja sivutoimisen lautakunnan yhdistelmä hidastaisi päätöksentekoa, jolloin lainsäädäntö pahimmillaan vaikeuttaisi merkittävästi organisaatioiden toimintakykyä.

Tulisi myös edelleen harkita, onko tarpeen määritellä lainsäädännöllä lautakunnan jäsenille tarkkoja pätevyysvaatimuksia. Todennäköisesti pätevyysvaatimukset voitaisiin säätää asetuksella. Lautakuntamallin heikkoutena sivutoimisuuden lisäksi voi pitää myös sitä, että lautakunnan jäsenien valitseminen kolmen vuoden määräajaksi ei mahdollistaisi pitkäjänteistä toimintaa ja näkemystä.

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

Tiedonhallintamallia koskevan säännöksen (10 §) tarkoituksena olisi, että tiedonhallintayksiköllä on selkeä kuvaus toimintaympäristön tiedonhallinnasta, jolla palvellaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, tietovarantojen käsittelyn avoimuutta ja julkisuutta sekä tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin ennakkollista suunnittelua.

Käsityksemme mukaan tiedonhallintamallin laatimisessa voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevia kuvauksia ja suunnitelmia. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan laissa ei säädettäisi, millä menettelyllä tai muodossa kuvaukset tuotettaisiin, vaan se jäisi tiedonhallintayksiköiden harkintaan. Epäselväksi jää, tulisiko tiedonhallintamallin olla yläkäsite usealle eri kuvauksille vai

tulisiko tämän olla yhtenäinen ja erikseen laadittu määrämuotoinen kuvaus. Jos nykyisiä kuvauksia haluttaisiin kuitenkin kehittää tai yhtenäistää, tarvitsee lainsäädäntö tuekseen ohjeita ja malleja.

Esimerkiksi tietojärjestelmien kuvauksien osalta vaatimukset ovat hyvin samankaltaisia nykykäytäntöjen kanssa, eivätkä siten ole kohtuuttomia. Tulee kuitenkin huomata, että kaikilta osin kyse ei ole ainoastaan jo olemassa olevien kuvausten yhdistämisestä. Siten siirtymäajoissa tulisi huomioida erilaisten toimijoiden lähtökohdat muutokseen.

Erityisesti toiminnasta tietoverkossa julkaistavien tietojen, kuten tiedonhallintakartan osalta olisi hyvä, että koko työeläkealaa velvoittava lainsäädäntö olisi sisällöltään sama.

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

Lain 14 §:ssä säädettäisiin tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluottisuudesta. Säännöksen tavoitteet eli tietojen saatavuuden varmistaminen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, viranomaisten tehtävien hoitamiseksi sekä salassa pidettävien tietojen osalta salassapitoaintressin turvaamiseksi ovat kannatettavia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännös korostaa sitä, että viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja. Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot, jotta niiden avulla voidaan erottaa helposti kustakin asiakirjasta sen sisältöön kuuluvat julkiset ja salassa pidettävät tiedot.

Useimmissa nykyisissä tietojärjestelmissä salassa pidettävät ja julkiset tiedot voidaan vaivattomasti erottaa ja näistä tiedoista voidaan helposti muodostaa asiakirjoja. Viranomaisissa syntyy kuitenkin tietojärjestelmäkirjauksien lisäksi valtava määrä asiakirjoja (esim. selvitykset, päätökset ym.), joiden sisältöä ei kirjoittaessa erotella kappaletasolla salassa pidettäväksi ja julkiseksi. Sama asiakirja voi sisältää julkista sekä salassa pidettävää tietoa ja tällainen tieto olisi jatkossakin eroteltava manuaalisesti.

Koska lainkohdassa on kyse tietosuojasta, eikä niinkään tietoturvaluottuudesta, säännöksen paikka voisi olla luonnollisemmin esimerkiksi tiedonhallinnan suunnittelua ja kuvaamista koskevassa luvussa.

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

Mielestämme on hyvä, että koko julkiselle hallinnolle määritellään yhteinen ja yhdenmukainen turvallisuusluokittelu. Loogisempi paikka tälle voisi kuitenkin olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), jossa muutenkin säädetään tietoaaineistojen salassapidosta.

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

Asiatunnuksen (23 §) vaatimukset sekä tavoitteet jäävät monilta osin epäselviksi. Uutena perusmetatietona asian yksilöintitietoihin tulisi tallettaa tiedonhallintayksikön Y-tunnus. Mikäli Y-tunnus olisi tarkoitus sisällyttää asiatunnukseen, tämä tekisi asiatunnuksista epäkäytännöllisen pitkiä.

Tällä hetkellä suurin osa Kevan käsittelemistä asioista liittyvät yksittäisen henkilöasiakkaan eläketurvan toimeenpanoon. Eläkkeenkäsittelyjärjestelmässä ei käytetä asiatunnusta, vaan asiakkaat identifioidaan henkilötunnuksen perusteella. Asiatunnuksen lisääminen keskeisimpiin operatiivisiin tietojärjestelmiin olisi mittakaavaltaan erittäin suuri ja kallis toimenpide, sillä Kevalla on 1,2 miljoonaa asiakasta. On kyseenalaista, miten asiatunnus parantaisi asiakkaan oikeusturvaa eläketurvan toimeenpanoon liittyvissä asioissa nykytilaan nähden.

Asiatunnuksen ulottaminen myös palveluprosessien tietoaaineistoihin (26 §) on nähdäksemme tarpeetonta. Tämä vaatisi huomattavia muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Tästä saatava hyöty olisi pieni siihen tarvittavaan panostukseen nähden. Lakiesityksen perusteluista ei käy ilmi, mitä lisäarvoa ja hyötyä tästä vaatimuksesta nähtäisiin olevan.

Lain 24 §:ssä säädettäisiin asiarekisteriin kirjattavista asioista. Säännöksellä pyritään tehostamaan viranomaisissa tapahtuvaa asianhallintaan liittyvää rekisteröintiä ja vähentämään asiakirjojen moninkertaista rekisteröintiä. Momentin kolmannen virkkeen mukaan asiarekisteriin rekisteröitäisiin viranomaiselle saapunut asiakirja siten, että ensisijaisena asiatunnuksena käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön asiatunnusta, jos asiakirja liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Tällaisia tilanteita olisi muun muassa erilaiset lausunnot, joissa viranomaisen pyytää toiselta viranomaiselta lausuntoa. On suuri vaara, että edellä kuvattu esitetty menettely aiheuttaisi sekaannusta. Toisen organisaation asiatunnuksen ensisijainen käyttö vaikeuttaisi tiedon löydettävyyttä ja käytettävyyttä.

Jotkut asiakirjojen rekisteröinnin vaatimukset ovat hyvin yksityiskohtaisia. Lakiesityksestä ei käy ilmi, mitä etua esimerkiksi asiakirjan saapumistavan (kuten sähköpostitse tai postitse) rekisteröinnillä saavutetaan. Asiankäsittelyssä asian sisältö on kuitenkin ratkaiseva, ei ulkoinen muoto ja lähetystapa.

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

Tietojen säilyttämisen logiikka käännettäisiin päinvastoin kuin nykyisin, sillä pääsääntönä olisi sähköinen säilytys (nyk. pysyvä säilytys, uutena terminä arkistoitava tietoaaineisto). Tämä on sinänsä

hyvä ja nykyaikainen tavoite. Epäselväksi jää kuitenkin, miten tulisi toimia jo olemassa olevan analogisen tietoaaineiston kohdalla. Lakiin tulisi määrittellä, että sähköinen säilyttäminen koskisi vain lain voimaantumisen jälkeen muodostuvaa tietoaaineistoa. Vanhojen tietoaaineistojen säilyttämiseen ei tulisi tehdä takautuvasti muutoksia.

Toinen periaatteellinen muutos olisi viranomaisen velvollisuus hankkia tiedot itse tiedonsaantioikeuksien puitteissa eikä vaatia asiakkaalta todistuksia tai otteita. Tämä olisi hyvä lähtökohta entistä paremmalle asiakaspalvelulle.

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

Elinkaaripäätöksen monivaiheinen päätöksenteko ei ole linjassa lain tavoitteiden kanssa ja päätösten käsittely kahdessa eri toimijassa lisää byrokratiaa. Elinkaaripäätöksiä valmistelevan tahon ja päätöksentekijän riittävät resurssit tulee varmistaa.

Lakiesityksessä ei ole otettu lainkaan huomiota analogisen tietoaaineiston elinkaaren määrittelyyn ja tämä puute pitäisi mielestämme korjata.

Jotta eläketurvan toimeenpanoon liittyviä asiakirjoja käsiteltäisiin ja säilytettäisiin yhtenevien periaatteiden mukaisesti koko työeläkealalla toimijasta riippumatta, eläketurvan toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen säilytysaika tulisi määrittellä kaikissa eläkelaeissa samalla tavalla. Tällä hetkellä työntekijän eläkelain (395/2006) 218 §:ssä säädetään säilytysajoista. Julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016) ei ole säädöksiä eläketurvan toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen säilyttämisestä.

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

Esitetyt siirtymäajat ovat käytettävissä oleviin resursseihin ja esitettyihin muutoksiin määrään nähden aivan liian lyhyet. Erityisesti tietojärjestelmiin tehtävät muutokset vaatisivat huomattavia resursseja, joiden varaukset on otettava huomioon pidemmän tähtäimen toiminnan ja rahoituksen suunnittelussa.

14. Muut huomiot

Lakiesitys on vielä monin osin liian keskeneräinen, jotta sen tavoitteita voisi viedä käytäntöön. Keskeiset kohdat kuten asioiden ja palveluiden hallinta sekä erityisesti tietoaaineistojen arvonmääritys ja säilyttäminen tulisi valmistella huolellisesti. Valmistelussa tulisi ehdottomasti hyödyntää vahvasti asiakirjahallinnon asiantuntemusta, erityisesti asioiden rekisteröinnistä sekä tiedon elinkaaren hallinnasta säädettäessä.

Lakiluonnos on monin paikoin epätasapainoinen. Moni asia jää hyvin yleiselle tasolle, jotkut kohdat puolestaan ovat hyvin yksityiskohtaisia. Pelkona on, että yksityiskohtainen sääntely ei kestä aikaa.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Lakiesitys edellyttäisi julkisen hallinnon organisaatioilta lisäpanostuksia sekä henkilöstön määrään tai vaihtoehtoisesti ostopalveluiden määrään sekä henkilöstön koulutukseen. Tämä kustannus on arvioitu liian pieneksi.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Lakiesityksessä säädettävät vaatimukset aiheuttaisivat tietojärjestelmiin tehtäviä merkittäviä muutoksia. Erityisesti Kevan massiivisiin operatiivisiin tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset aiheuttaisivat merkittäviä taloudellisia panostuksia. Muutoksista aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuuttoman suuret suhteessa niistä saatavaan hyötyyn.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Lakiesityksessä kaavailtu sivutoimisen ja asiantuntemukseltaan kapean tiedonhallintalautakunnan ja lisääntyvän byrokratian yhdistelmä voisi hidastaa tietoaineiston säilyttämiseen liittyvien kysymysten ratkaisua ja aiheuttaisi siten myös ylimääräisiä kustannuksia. Analogisen tietoaineiston säilyttämiseen kohdistuvien vaikutusten arviointi on vaikeaa, sillä lakiesityksestä ei käy riittävässä määrin ilmi, miten paperiaineistojen käsittely tulisi muuttumaan.

Muuta huomioitavaa:

-

Kiuru Karoliina
Keva

Salo Salla
Keva