

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**

Tausta

Hallituksen toimintasuunnitelman Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen päätoimenpiteisiin kuuluu uuden tiedonhallintalain valmistelu. Ehdotetun uuden lain ja uudistettavan sääntelyn taustalla on jatkuvasti laajentunut tiedon hyödyntäminen viranomaisten päätöksenteossa ja palveluissa. Entistä verkottuneemmat toimintatavat ja tiedon hyödyntämisen laajuus eri toimijoiden välisessä yhteistyössä asettaa sääntelylle uusia vaatimuksia koskien yhtenäisempää ja yhteentoimivampaa tiedonhallintaa eri toimijoiden välillä. Yhtenäisellä ja mahdollisimman kattavalla yleissääntelyllä voidaan osaltaan varmistaa, että eri toimijoiden tiedonhallinta on laadukasta, tehokasta ja sellaista, että tietoja voidaan vaihtaa tehokkaasti eri toimijoiden välillä. Laajasti sovellettavalla sääntelyllä voidaan varmistaa riittävän laadukas tiedonhallinta, kuten myös tietoturvallisuuden taso, kaikissa sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa toimijoissa. Tällöin voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa, muun muassa lupa- ja selvitysmenettelyjä toimijoiden välillä.

Valtiovarainministeriö lähetti hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierrokselle 21.8.2018. Lausunto tulee antaa viimeistään 1.10.2018 Lausuntopalvelu.fi:ssä.

#### 1. Arvio lukuun 1 Johdanto

Digitalisaation edistäminen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus ovat maakuntaudistuksen onnistumisen osatekijöitä, mutta myös tärkeitä asioita kuntakentällä. Osittain vanhentunutta lainsäädäntöä korvaava tiedonhallinnan uudistus on välttämätön. Esitys on pääasiassa kattava ja

huolellisesti valmisteltu, mutta kokonaisuuden kannalta olisi oleellista, että kaikkien osa-alueiden kuvaamisen yksityiskohtaisuus noudattaisi samaa linjausta.

Suurimmaksi huolenaiheeksi nousee esityksen ajankohta suhteessa muuhun samanaikaisesti tapahtuvaan uudistukseen; samaan aikaikkunaan osuvat muun muassa maakunta- ja soteuudistus sekä tietosuojalainsäädäntö. On huomioitava, että kuntien, kuntayhtymien ja mahdollisesti perustettavien maakuntien resurssit ovat rajalliset teoreettisen esityksen täytäntöönpanoon. Edellä mainittujen toimijoiden näkökulmasta uuden lain tulee olla selkä, yksiselitteinen ja realistisesti noudatettavissa. Lisäksi on oleellista, että vältetään tilanne, jossa nykyiset mahdollisesti maakuntaan sulautuvat organisaatiot tekevät tarpeetonta tiedonhallintaan liittyvää uudistamistyötä vain lyhyen ajanjakson.

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

Kaiken kaikkiaan nykytilan lainsäätöä ja siihen liittyvää käsitteistöä tulisi yhtenäistää. Hallituksen esitys vastaa tähän tarpeeseen kiitettävästi. Luonnos antaa kattavan selvityksen lainsäädännön, käytännön, kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden nykytilasta sekä sen arvioinnista.

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

Valtionvarainministeriön lausuntopyynnön kohteena olevan hallituksen esityksen tarkoituksena olisi ehdottaa uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Lailla edistettäisiin viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla edistettäisiin myös julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Ehdotettavaksi tarkoitettun tiedonhallintalain sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Lisäksi laki korvaisi viranomaisten toiminnasta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Kumottavaksi tulisi arkistolaki, laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä kumottavaksi tai muutettavaksi eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä.

Tiedonhallintalaissa säädettäisiin:

- Julkisen hallinnon yleisistä velvoitteista tiedonhallinnassa. Lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.
- Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Ohjaukseen ehdotettaisiin perustettavaksi uusi toimielin, tiedonhallintalautakunta.

- Tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovuttamisesta. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se ottaa huomioon nykyistä paremmin tietoteknisen kehityksen vuoksi tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa.
- Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden perusteista.
- Teknisten rajapintojen hyödyntämisestä.
- Asianhallinnasta, tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista.

Lain tavoitteet ovat asianmukaiset ja kannatettavat. Ne ovat linjassa edellisessä kohdassa todetun nykytilan uudistamiseen liittyvän tarpeen kanssa.

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

Lakiehdotuksessa on käytetty uusia käsitteitä ja vanhoille vakiintuneille käsitteille, kuten arkistoinnille, on annettu uusi huomattavasti suppeampi merkitys. Vakiintuneiden käsitteiden sisällön muuttaminen täytyy olla perusteltua.

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

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta tekisi lakiehdotuksen mukaan elinkaari päätökset, valvoisi tiedonhallintaa ja antaisi suosituksia. Ajatus yhdestä viranomaisesta, joka keskitetysti ohjaisi ja valvoisi tiedonhallintaa, on hyvä. Tiedonhallintalautakunnalle suunniteltu tehtäväkenttä ja työmäärä on kuitenkin liian mittava, sillä käytännössä suuri osa Kansallisarkiston tämänhetkisistä tehtävistä siirrettäisiin lakiehdotuksen perusteella tiedonhallintalautakunnalle. Tehtävien suorittaminen kohtuullisessa ajassa vaatisi huomattavasti suurempia resursseja kuin lakiehdotuksessa on suunniteltu. Lisäksi tiedonhallintalautakunnan ja Kansallisarkiston tehtävänjako jää lakiehdotuksen perusteella osittain epäselväksi ja jopa ristiriitaiseksi. On myös huomioitava uuden toimielimen riittävä resursointi ja asiantuntijuuden kattavuus. Lisäksi eri toimijoiden rooleja olisi syytä selkiyttää (tiedonhallintalautakunta, julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta).

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

Tiedonhallintamallin laatiminen edellyttää selkeästi nykyistä enemmän yhteistyötä tietohallinnon ja asiakirjahallinnon välillä. Monissa organisaatioissa nämä ovat toisistaan selvästi erillisiä, joten tämä on tervetullut muutos. Tiedonhallintamallin sisällön laatiminen vaatii kuitenkin selkeää ja konkreettista ohjeistusta ja koulutusta, jotta laki onnistutaan viemään myös käytännön tasolle teoreettisten mallien lisäksi.

Tiedonhallintamalli, sen muutossuunnitelma ja tiedonhallintakartta sisältävät osittain samoja asioita. Näiden esitystapaa tulisi selkeyttää tai yhtenäistää. Lisäksi hallintamallin ja tiedonohjaussuunnitelman suhdetta tulee tarkentaa. Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaamisen

veloitteet tulee kuvata käytännönläheisellä tavalla. Lopulta jää pohdittavaksi, millä tasolla hallintamallia kannattaisi kuvata, jotta se ei vanhentuisi nopeasti.

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

Pykälässä 16 käsitellään tietoaineistojen arkistointia ja siihen liittyviä toimenpiteitä, mutta anonymisointi, pseudonymisointi ja tietoturallinen tuhoaminen jää esityksessä huomioimatta.

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

Lähtökohtaisesti turvallisuusluokittelu on kannatettavaa, mutta on myös huomioitava, että se aiheuttanee muutoksia asianhallintajärjestelmiin, mistä syntyyneen kustannuksia kunnille.

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

Asiatunnuksen määritelmää tulee tarkentaa ja sen tulisi perustua johonkin standardiin. Esitys jättää liikaa tulkinnanvaraa.

Myös asiarekisterin käsite tulee määritellä selkeämmin, ja siihen liittyvien kohtien tarpeellisuutta tulee arvioida uudelleen. Asiarekisterin suhde tiedonhallintamalliin tulee kuvata.

Esityksestä jää osittain epäselväksi, miten asianhallinnan käytänteitä tulisi soveltaa operatiivisissa järjestelmissä, ja mitä järjestelmiä esitys koskee.

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

On kannatettavaa, että viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain digitaalisesti. Esityksestä ei kuitenkaan selviä, mitä tapahtuu nykyisille paperisia asiakirjoja sisältäville arkistoille.

Muun muassa maininnat ”tekninen varmistaminen” ja ”selvitetään tietoteknisesti” vaativat tarkempaa määrittelyä; tarvitaanko nykyisiin tietojärjestelmiin merkittäviä muutoksia.

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

Esitystapaa tulisi yhtenäistää ja tarkistaa, sillä ei ole selvää tarkoitetaanko tiedonhallintayksiköllä ja viranomaisella joka kerta samaa asiaa. Kuten luvussa 4, tietoaineistojen hävittämistä ei ole huomioitu esityksessä. Lakiehdotukseen sisältyvä velvoite sähköisestä arkistoinnista ilman kansallista arkistointiratkaisua ja tiedonhallintayksikön mahdollisuus itse määrittää arkistoitavat tietorakenteet ja tiedostomuodot vaarantavat tiedon säilyvyyden koko elinkaaren ajan. On huomioitava, että tietoaineistojen arkistointiin liittyvä asiantuntemustarve muodostuneen ongelmaksi erityisesti pienissä kunnissa.

Kuten luvussa 7, paperisia arkistoja ei ole huomioitu; millaiset niihin kohdistuvat (tietoturva)vaatimukset ovat.

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

Lakiehdotuksessa todetaan, että jo olemassa olevat tiedonhallinnan kuvaukset ovat helposti yhdistettävissä tiedonhallintamalliksi. Organisaatioiden lähtötilanteet vaihtelevat kuitenkin merkittävästi, ja tämä tulee huomioida myös siirtymäajan pituudessa. Lakiehdotuksen siirtymäaika tiedonhallintamallin osalta on epärealistinen. Myös tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat tekniset järjestelyt, tietoturva-vaatimusten aiheuttamat järjestelmämuutokset ja lokitietojen kerääminen vaativat enemmän siirtymäaikaa. Lisäksi aikataulua haastaa samanaikainen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki.

Lain täytäntöönpanossa ja siirtymäajoissa on ehdottomasti huomioitava mahdollinen tuleva maakunta- ja soteuudistus erityisesti toimintansa lopettavien organisaatioiden kohdalla, jos laki tulee voimaan ennen kuin uudistus toteutuu. Vähäisiä resursseja ei ole järkevää käyttää tiedonhallintamallien laatimiseen vain lyhytaikaista käyttöä varten.

Maakunta- ja soteuudistuksen toteuttamisessa tarvitaan asiakirjahallinnon ja arkistotoimen asioissa ohjaavaa viranomaista, joten ajankohta esitetyn lakiuudistuksen toteuttamiselle ja arkistoalan viranomaisten toimivallan muutoksille juuri ennen erittäin merkittävää hallinnollista muutosta on mahdollisimman huono.

### **14. Muut huomiot**

Esityksessä annetaan olettaa, että kaikilla nykyisillä organisaatioilla on oma tiedonhallintayksikkö. Tätä asiaa tulee selventää. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys vaikuttaa paikka paikoin kokonaisuudessaan haastavalta erityisesti pienille kunnille. Kaikilla tahoilla, joita säädettävä laki koskee, tulisi olla realistinen mahdollisuus/kyvykyys säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

## **Vaikutusten arviointi**

### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen edellyttää osaamista, jota pienemmillä tiedonhallintayksiköistä ei ole välttämättä käytettävissään. Lain vaatimusten toteuttaminen edellyttää henkilökunnan kouluttamista ja rekrytointia, mutta alan ammattilaisia ja ulkopuolisia ostopalveluja ei ole lyhyen siirtymäajan puitteissa tarjolla jokaiselle tiedonhallintayksikölle, vaikka resursseja niiden hankintaan olisikin. On huomioitava, että samanlaisia resursointiin kohdistuvia vaatimuksia aiheutuu muun muassa maakunta- ja soteuudistuksesta ja myös muista laeista.

### **Tietoturvallisuus:**

Esityksessä todetaan, että tietoturvasäännösten taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävät lain soveltamisalaan kuuluville tahoille eli kunnille ja kuntayhtymille. Kustannuksia syntyy muun muassa henkilöstön, palvelutuottajien, tiedonsiirron, tietoaineistojen ja -järjestelmien luotettavuuden ja turvallisuuden varmistamisesta. Edellä mainitut asiat ovat välttämättömiä, mutta syntyvistä kustannuksista tulisi järjestää tarkempi selvitystyö.

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

Lakiehdotuksessa edellytetään, että tiedonhallintayksikkö yksilöi myös muut kuin asiankäsittelyn yhteydessä syntyvät tietoaineistot. Tämä edellyttää isoja muutoksia tietojärjestelmiin sekä yhtenäistä perustaa yksilöintitunnisteiden laadintaan, jotta tiedot olisivat käytettävissä yli organisaatorajojen. Kaikkiin tietojärjestelmiin vaadittavia muutoksia tuskin pystytään toteuttamaan, mikä tarkoittaisi käytännössä merkittäviä kustannuksia uusien tietojärjestelmien hankinnasta.

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

Tietoaineistojen luovuttamista ja sähköistä luovutustapaa tulee arvioida tarkemmin tietojärjestelmä- ja tietoturvamuuutosten näkökulmasta ja selvittää niistä syntyviä kustannuksia.

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

Jos tiedonhallintalautakunnan on tarkoitus käydä läpi kaikki jo olemassa olevat seulontapäätökset, täytyy huomioida myös, miten suurta työmäärää tämä käytännössä tarkoittaa jo arkistoitujen analogisten aineistojen osalta. Esityksessä tulee huomioida myös paperiarkistot (puute muun muassa luvuissa 7 ja 8).

#### **Muuta huomioitavaa:**

Muun muassa valvontaan, tietojärjestelmien muutoksiin, rajapintoihin ja ylläpitoon liittyvät kustannukset tulee huomioida ja arvioida. Vaikuttaa siltä, että kustannukset on arvioitu maltillisesti alakanttiin.

On huomioitava, että laki tarvitsee rinnalleen toimeenpano- ja resursointisuunnitelmat.

Osittain vanhentunutta lainsäädäntöä korvaava tiedonhallinnan uudistus on välttämätön, mutta sillä saavutettavia hyötyjä voisi esittää kattavammin.

Jää epäselväksi, mikä on arkistolain mukaan muodostuneiden paperiarkistojen suhde uuteen tiedonhallintalakiin.

Mäkilä Jukka  
Satakuntaliitto

Perttula Arttu  
Satakunnan maakuntauudistus - Lausunnon antaja: Satakuntaliitto ja  
Satakunnan maakuntauudistus