

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

Uusi julkisen hallinnon tiedonhallintalaki sisältää lähtökohtaisesti kannatettavia tavoitteita. Arkistolain ja tietohallintolain kumoaminen ja niputtaminen yhden lain alle, kuten myös tietoturvallisuutta koskevien säännösten nostaminen lain tasolle voivat onnistuessaan kehittää tiedonhallintaa. Eri toimijoiden tehokas tietojen vaihtaminen on kansalaisen kannalta suuri mahdollisuus. Teknisten rajapintojen käyttöä koskevat yleiset velvoitteet tuotaisiin yleiseen sääntelyyn ensimmäistä kertaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Luonnoksen arvio siitä, että moninkertainen velvollisuus laatia erilaisia kuvauksia (käsittelytoimia koskeva seloste, tietojärjestelmäseloste, arkistonmuodostussuunnitelma, kokonaisarkkitehtuurikuvaus) johtaa viranomaisorganisaatioissa epäyhtenäisiin kuvauksiin, pitäneen paikkansa ja työllistää viranomaisia. Toisaalta voisi todeta, että eri organisaatioiden resurssit ja tarpeet hoitaa asioita ovat melko erilaiset. Luonnoksen näkökulma onkin varsin valtion keskushallintokeskeinen.

Huomio, että tiedonhallinta tulisi nähdä koko tiedon elinkaaren ajan yhtenä kokonaisuutena, jossa eri toimijoiden vastuut on selkeästi määritelty, on osuva ja kannatettava.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Jalojen tavoitteiden toteuttamiseen ehdotettavat keinot osoittautuvat kuntasektorin toimijalle hyvin haasteellisiksi, mikä tulisi kasvattamaan merkittävästi ICT-menoja.

Viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa hyödynnettäisiin ensisijaisesti teknisiä rajapintoja. Tämä on sisällöllisesti kannatettava päämäärä, mutta etenkin sosiaali- ja terveys-alan ohjelmistoviidakossa melko mutkikas ja kallis toimenpide.

Luonnoksessa uutena käsitteenä lanseerattava tiedonhallintayksikkö (korvaisi muun muassa arkistonmuodostaja –käsitteen) ei lausunnonantajaorganisaatioissa aiheuta suuria muutoksia, mutta yleisellä tasolla uusien käsitteiden luominen ja vanhojen korvaaminen lainvalmistelijoiden toimesta on hieman kyseenalaista.

Tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn ulottaminen yhtenäisenä myös kunnallisiin viranomaisiin on monelle toimijalle tervetullut asia, mutta se ei saa tapahtua pelkästään vahvimpien ehdoilla.

Ehdotettujen säännösten mukaan viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään lähtökohtaisesti vain sähköisessä muodossa. Tämä toimintaa nykyaikaistava vaatimus on eittämättä kannatettava, mutta lisää ICT- ja muita kustannuksia organisaatioissa, joissa tällä hetkellä toimitaan vanhakantaisemmin.

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

Lain tarkoitus edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaaineistojen vastuullista hyödyntämistä on ehdottoman kannatettava. Tiedonhallintayksiköt voisivat tehdä yhteistyötä ja järjestää tiedonhallinnan velvollisuuksiin liittyviä toimintoja yhteisesti, mutta viime kädessä jokainen tiedonhallintayksikkö vastaa velvollisuuksien toteuttamisesta. On kannatettavaa, että organisaatiolta edellytetään konkreettisten vastuiden määrittelyä, ajantasaisten ohjeiden pitoa tietoaaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietoturvallisuusjärjestelyistä sekä poikkeusoloihin va-rautumisesta. Koulutuksen edellyttäminen on myös osa laadukasta tiedonhallintaa.

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

Nykyinen tilanne muuttuu monessa suhteessa. Perustettavalle julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle on taattava riittävät resurssit ja asiantuntemus. Ehdotettavassa mallissa siltä puuttuisi asiakirjahallinnon tuntemus, jota pelkkä ”arkistoinnin asiantuntemus” ei kata. Se voi jäädä myös varsin hampaattomaksi toimijaksi.

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

Tiedonhallintayksikölle annettaisiin velvollisuus laatia ja ylläpitää tiedonhallintamallia, joka koostuisi muun muassa viranomaisen toimintaprosesseista ja niistä syntyvistä tiedoista, tietovarantojen sisällöistä, tietojärjestelmistä ja niiden kuvauksista. Tästä laadittava tiedonhallintakartta velvoitetaan saatettavaksi yleiseen tietoverkkoon. Tiedonhallintakartan perusteella jokainen voisi tehdä muun muassa tietopyyntöjä tietoaaineistoihin. Tiedonhallintayksikön olisi laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Siinä tulee myös arvioida vaikutuksia muiden tiedonhallintayksiköiden osalta ja arvioida muiden yksiköiden mahdollisuuksia hyödyntää tietoaaineistoja tiedonsaantioikeuksiensa mukaisesti.

Kaikkiaan tiedonhallintayksiköille asetettavat vaatimukset eivät kaikilta osin ole täysin realistisia. Esimerkiksi muiden tiedonhallintayksiköiden taloudellisten vaikutusten arviointi ja mahdollisuus hyödyntää aineistoja ovat monelle pienelle toimijalle mahdottomia toteuttaa. Samoin tiedonhallintamallin laadinta yhdistettynä muihin vaatimuksiin voi olla annetuissa siirtymärajoissa hyvin hankalasti järjestettävissä.

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

13 §:ssä veloitettaisiin tiedonhallintayksiköt toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistettaisiin tiedonhallintayksikön palveluksessa olevien henkilöiden heidän tehtäviinsä perustuva luotettavuus. Tällä veloitteella olisi turvallisuusselvityksiä lisäävä vaikutus.

Tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin liittyvä riskien arviointivelvollisuus on erittäin kannatettava ja nimenomaan siten, että se on jatkuvaa toimintaa. Samoin tietojärjestelmien toiminnallisen käytettävyyden korostaminen on kannatettava kirjaus. Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta on sote-toimijalla jatkuvaa toimintaa, joten tästä näkökulmasta on hyvä, että tämä mainitaan laissa.

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)

Asiarekisterin käyttöönottovelvoite luo monelle pienelle toimijalle painetta ja runsaasti lisätyötä, vaikka se olisi lain perustavoitteisiin suhteutettuna perusteltua. 26 §:ssä asetettu vaatimus rekisteröidä myös palvelutoiminnassa syntyvät asiakirjat ja muut tietokokonaisuudet kaipaisi selvennystä. Etenkin 2 momentti vaikuttaa ongelmalliselta.

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

27 § antaa tiedonhallintayksikölle kohdistetun velvollisuuden säilyttää sille kertyneet tietoaineistot pelkästään sähköisessä muodossa. Asiankäsittelyprosesseissa asiakirjat muunnettaisiin viimeistään sähköiseen muotoon, kun käsiteltävänä oleva asia on ratkaistu viranomaisessa. Pykälän 3 momentissa asetetut vaatimukset aineiston muuttamisesta koneluettavaan muotoon ovat raskaita etenkin pienemmille toimijoille.

29 § säätäisi tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä, mikä edellyttäisi huolellista suunnittelua. Tämä koskee myös sosiaali- ja terveydenhuollon eri järjestelmien kautta tapahtuvaa tietoluovutusta ja edellyttää käyttöoikeuksien tarkastamista. Myös

30 §:ssä esitelty katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle edellyttää huolellista arviointia.

Koko luvun 7 sisältö aiheuttaa mahdollisuuksia tiedon luovutuksen helpottamiseen, mutta samalla myös merkittävästi työtä ja kustannuksia.

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

32 § on erittäin kunnianhimoinen ja samalla epärealistinen, kun tavoitteeksi asetetaan säilytysaikojen määrittely samoilla perusteilla kaikissa tiedonhallintayksiköissä. Tavoitteen saavuttamiseksi valitut keinot voivat johtaa pahimmillaan nykyistä kirjavampaan tilanteeseen. Viitataan myös kohdan 6 kommentteihin tiedonhallintalautakuntaan liittyen. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin sovellettaisiin asiakasasiakirjalain säilytysaikoja, mikä on katsottava hyväksi asiaksi.

Arkistoinnilla viitataan laissa käytännössä pysyvästi säilytettävän aineiston siirtämistä sähköiseen arkistoon tiedonhallintalautakunnan elinkaari päätöksessä mainitun mukaisesti. Tämä kohta voi ajaa tiedonhallintayksiköt epätietoisuuden alle oikeaa arkistoa etsiessä.

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

Siirtymäsäännökset ovat lausunnonantajan kannalta erittäin tiukat. Kunnallisella (ja joiltain osin valtiollisella) sektorilla olisi tarve huomioida maakuntauudistuksen toteutuminen, jotta vältyttäisiin mahdolliselta moninkertaiselta työltä. Viitataan myös ristiriitaan yksityiskohtaisten perustelujen ja lakiluonnoksen välillä (tiedonhallintamallin laatimisaika 12 kuukautta vai 15 kuukautta).

Mitä tapahtuu olemassa oleville säilytysaikaohjeille? Tuleeko kertaalleen seulotut aineistot uudelleen seulottaviksi?

14. Muut huomiot

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sisältää monia kannatettavia toimia, joilla pyritään saamaan ryhtiä nykyiseen monesta suunnasta ohjattuun tilaan. Nämä pakottavat organisaatioita ohjaamaan tiedonhallintaansa nykyistä tehokkaammin. Tämä voi johtaa pitkällä aikavälillä säästöihin, ensi vaiheessa huomattaviin lisäkustannuksiin.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tavoitteet ovat pääosin hyvin kannatettavia ja on hyvä, mikäli vaatimuksista tiedonhallintayksiköille aiheutuvia kustannuksia pyritään vähentämään velvoitteiden toteuttamista tukevien suositusten ja ohjeiden sekä kuvausvälineiden avulla. Toisaalta tästä huolimatta tiedonhallintamallin laatiminen edellyttää etenkin henkilöresursseja siirtymäajan kuluessa.

Tietoturvallisuus:

Valtiovarainministeriö on ottamassa kunnat tällä saralla tiukempaan ohjaukseen. Kuten esitysluonnoksessa kirjoitetaan, lisäresurssitarpeita aiheuttavat henkilöstön ja palvelutuottajien luotettavuuden varmistamista, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamista sekä tiedonsiirto salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai –tapaa käyttäen. Lokiseurantaa harjoitetaan tällä hetkellä ainakin asiakastietojärjestelmässä. Joka tapauksessa merkittävistä kustannuksista voitaneen puhua.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Tietoaineistojen luovuttamiseen ja sähköiseen luovutustapaan liittyvät veloitteet luovat merkittävän kustannuserän lausunnonantajalle, jonka olisi hankittava tarvittava ohjelmisto ja välineistö sekä lisäosaamista. Tällä hetkellä erittäin merkittävä osa asiakirjoista käsitellään organisaatiossa vielä analogisessa muodossa. Ehdotukseen sisältyvä eri viranomaisten tietojärjestelmien välisen tiedonvaihdon järjestäminen vakiosisältöisen tiedon luovuttamisen kautta aiheuttaisi tiedonsiirtorajapinnan rakentamisen järjestelmiin, mikä olisi myös iso ja hinnakas operaatio.

Mahdolliset ja todennäköiset kustannussäästöt tulevat pitkällä aikavälillä ja niiden suuruusluokkaa on hankala arvioida.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Tässä kohdassa on vielä sen verran avoimia kysymyksiä, ettei vaikutusten arviointia ole mahdollista tehdä.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

”Vaatimukset asian metatietojen hallinnasta, tiedon luovuttamisveloitteesta teknisten rajapintojen avulla sekä tietoaineistojen arkistoinnista vain sähköisessä muodossa voidaan katsoa edellyttävän kaikilta säännösten soveltamisalaan kuuluvilta panostuksia tiedonkäsittelyprosessien sekä tietojärjestelmien muuttamiseksi.” Tämä tulee edellyttämään huomattavia kertaluonteisia, joiltain osin pysyviäkin panostuksia. Näiden kokonaissummaa on mahdoton arvioida.

Muuta huomioitavaa:

-

Jantunen Marja
Vaalijalan kuntayhtymä