Tietohallinto / Vähä-Erkkilä Ari

29.1.2019

Diaari 5/010/2019 ja
DARK 19/010/4

Hallintovaliokunnalle

Viite: Hallintovaliokunta ke 30.01.2019 / HE 284/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asiantuntijalausunto / Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos kiittää Hallintovaliokuntaa asiantuntijalausuntopyynnöstä.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan lakiesityksen tavoitteet ovat kannatettavia pienin tarkennuksin. Yleisesti ottaen laki on aikaisemmasta lausuntoversiosta yksinkertaistunut ja selkiytynyt huomattavasti. Se on nyt yleislainsäädännön edellyttämällä tasolla.

Kansaneläkelaitos kuitenkin toteaa, että lakiesitys pohjautuu pitkälti asiakirjojen käsittelyyn ja asiakirjallisen tiedon hallintaan eikä siten kannusta digitalisaation ydintavoitteen saavuttamiseen eli toimintatapojen uudistamiseen teknologian avulla. Tietoa tulisi käsitellä yhteneväisellä tavalla sen tallennus- tai esitysmuodosta riippumatta.

Lakiesityksen perusteluihin on kirjattu, että laki ei sisällä uutta lainsäädäntöä. Kela kuitenkin katsoo että mm. 14§n sisältö on uutta lainsäädäntöä, jonka vaikutuksia ei vaikutustenarvioinnissa ole huomioitu kattavasti. Lisäksi luku 4 on osin päällekkäinen EUn tietosuoja-asetuksen kanssa ja sen vuoksi luvun 4 sisältöä ja sanamuotoa tulisi arvioida tästä näkökulmasta.

Arkistointia koskevan sääntelyn rajaaminen lakiesityksen ulkopuolelle on tässä vaiheessa hyvä ratkaisu, koska nähdäksemme lakiluonnoksessa oli paljon avoimia kysymyksiä ja ongelmallisia kohtia nimenomaan arkistointia koskeviin säännöksiin liittyen. Arkistolainsäädäntöä olisi kuitenkin uudistettava mahdollisimman pian.

Helsingissä 29.1.2019

Kansaneläkelaitoksen puolesta

Ari Vähä-Erkkilä
tietohallintopäälikkö

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FPA
PB 450, 00056 FPA
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@fpa.fi

1 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

1.1 Luku 1: Yleiset säännökset

Lakiesityksessä uudistetaan merkittävästi alan käsitteitä ja niiden määritelmiä. Esityksessä käytettyjä käsitteitä ovat mm. tietoaineisto (vrt. asiakirjallinen tieto), tietovaranto (vrt. rekisteri), tiedonhallinta (vrt. asiakirjahallinta). Arkistonmuodostaja-käsitettä ei esiinny; sen sijaan esitellään uusi käsite, tiedonhallintayksikkö.

Esityksessä on määritelty uudelleen joitakin luonnoksessa esiteltyjä käsitteitä. Tiedonhallintayksikön määritelmää on täsmennetty niin, että tiedonhallintayksikön ja viranomaisen käsitteet erottuvat selkeämmin toisistaan. Tiedonhallintayksikön määritelmä on kuitenkin esitelty irrallaan 4§. Kaikki käsitteet tulisi yhdenmukaisuuden ja ymmärrettävyyden vuoksi määritellä yhteneväisellä tavalla kootusti.

Tiedonhallinnan käsitteen määrittelyä on muutettu siten, että määritelmään sisältyvät tietoaineistoja koskevat tietoturvallisuustoimenpiteet. Määritelmästä on kuitenkin jätetty pois lausuntoluonnokseen sisältynyt tietoaineistojen hallinta niiden elinkaaren ajan. Elinkaariajattelu mainitaan nyt laissa vain tietoturvallisuuden kohdalla. Elinkaariajattelu kuuluu kuitenkin oleellisesti tiedonhallintaan, joten sen tulisi sisältyä myös tiedonhallinnan käsitteen määrittelyyn.

Arkistoinnin käsite on saanut uuden tulkinnan, joka nähdäksemme on yksipuolinen. Arkistointi rajataan koskemaan tietoaineistojen tai niiden osien siirtämistä tietovarannosta arkistoon kulttuuriperinnön säilyttämistä, tieteellistä ja historiallista tutkimusta varten. Näin ollen asiakirjoja säilytettäisiin aluksi tiedonhallintayksiköissä, minkä jälkeen ne joko arkistoitaisiin tai tuhottaisiin (vrt. hävittäminen). Arkistointi käsitteenä tulisi määritellä selkeästi lakiesityksessä, erityisesti jos arkistolaissa arkistoinnilla on erilainen määritelmä.

Samalla, kun Julkisuuslain 18 § kumotaan, myös hyvä tiedonhallintatapa häviää käsitteistöstä. Vaikka hyvän tiedonhallintatavan periaatteet ovatkin sisällytetty tiedonhallintalakiin, on käsite itsessään ollut hyödyllinen organisaatioiden tiedonhallinnan ohjeistuksessa.

Lakiesityksen 2 §:ssä on kuvattu laissa esiintyvät keskeiset määritelmät. Kuitenkaan lokitietoja ei ole tässä lainkaan määritetty. Selkeyden vuoksi ne tulisi myös määrittää.Yleisesti todettuna on hyvä, että käsitteitä arvioidaan ja uudistetaan aika ajoin vastaamaan ajan vaatimuksia ja kansainvälistä kehitystä. Arvioinnin tulisi tapahtua harkiten ja moniammatillisesti kansalliset erityispiirteet huomioiden. Käsitteet luovat työtä ohjaavan perustan. Käsitteiden uudistaminen voi vaikuttaa myös

järjestelmähankintoihin, jos käsitteistö poikkeaa merkittävästi esimerkiksi Pohjoismaissa yleisesti käytetyistä termeistä.

1.2 Luku 2: Tiedonhallinnan järjestäminen

Hallituksen esityksessä tiedonhallintamallin käsitettä on pyritty selkeyttämään. Tiedonhallinnan muutossuunnitelman ja tiedonhallintakartan käsitteet on poistettu esityksestä. Esityksen perusteluissa todetaan, että vaatimuksia on tarkennettu ja selvennetty siten, että tiedonhallintamalli olisi ymmärrettävä kokonaisuus, jolla edistetään tiedonhallinnan suunnittelun ja kuvauksen tapahtumista yhtenä ymmärrettävänä kokonaisuutena sekä siten, että se tukee tiedonhallintayksikön toimintaa.

Lakiesityksessä jää kuitenkin edelleen epäselväksi, miten eri alojen käsitteistöjen ja näkökulmien sulattaminen yhteen tiedonhallintamalliin onnistuu. Esim. tiedonohjaussuunnitelmissa ja kokonaisarkkitehtuurikuvauksissa käytetyt käsitteet, rakenne ja järjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Epäselväksi jää myös se, miksi yksi erillisistä kokonaisuuksista koottu tiedonhallintamalli olisi ymmärrettävämpi kuin erilliset, tiettyä tarkoitusta varten laaditut kuvaukset.

Lakiluonnoksessa ei myöskään ole vaatimusta arkistonmuodostussuunnitelman (tiedonohjaussuunnitelman) laatimisesta ja ylläpidosta. Tiedonohjaussuunnitelma ja/tai arkistonmuodostussuunnitelma on kuitenkin käytössä julkishallinnon organisaatiolla ja on käytännön työn kannalta tärkeä työväline. Mikäli tiedonhallintamalli ja TOS ovat erillisiä kuvauksia, niitä tulisi ylläpitää ja säilyttää kahdessa eri paikassa.

Nykyiset kuvaukset eivät ole valmiita yhdistettäviksi tai siirrettäviksi. Yhteensovittamistyö tulisi vaatimaan huomattavia talous- ja henkilöstöresursseja tiedonhallintayksiköiltä, joiden tarvetta ei ole vaikutusarvioinnissa otettu riittävästi huomioon.

1.3 Luku 4: Tietoturvallisuus

Turvallisuusluokittelu koskisi vain valtionhallintoa, joten lakiesitys ei velvoita kaikilta osin koko julkishallintoa.

Lain 14§ pykälässä edellytetään vahvaa sähköistä tunnistamista kaikkeen tiedonvaihtoon, joita viranomaisten välillä tapahtuu salassa pidettävien tietojen siirtämiseksi. Kela katsoo, että tämä on uutta sääntelyä, josta seuraa uusia kustannuksia mm. suojatun sähköpostin korvaamisesta uudella, tunnistamisen sisältävällä tietojärjestelmäkokonaisuudella kaikkien viranomaisten ja viranomaisten kanssa asioivien tahojen

kohdalla. Lisäksi tietojen käsittelyyn liittyvät prosessit hidastuvat ja edellyttävät mahdollisesti lisäresursseja.

Lain 17 §:ssä puhutaan yleisesti lokitietojen keräämisestä. Pykälän mukaan lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan yleisesti lokitiedoista, käyttölokeista ja luovutuslokeista. Lokitietojen käsitettä ei kuitenkaan perusteluissa avata tarkemmin. Pykälä ei ota myöskään kantaa muihin syntyviin lokitietoihin, esim. tietojärjestelmien tuottamiin virhelokeihin. Itse lakipykälää ja lain perusteluja lukiessa syntyy epäselvyys nyt siitä, onko muut lokitiedot rajattu kokonaan pois tästä lakiesityksestä vai sisältyvätkö ne tämän lain soveltamisen piiriin. Tämä tulisi käydä lakitekstistä selkeästi ilmi. Lisäksi tulisi avata missä muista tämän lain ulkopuolelle rajatuista lokitiedoista säädetään tai ohjeistetaan, jos ne eivät sisälly tähän lakiin.

Lakiesityksen 2 §:ssä on kuvattu laissa esiintyvät keskeiset määritelmät. Kuitenkaan lokitietoja ei ole tässä lainkaan määritetty. Selkeyden vuoksi ne tulisi myös määrittää.

Lakiesityksessä on luovuttu suojaustasoista muiden kuin kansallista tai kansainvälistä turvallisuutta koskevien asiakirjojen luokittelumenetelmänä. Kela kannattaa tätä muutosta ja toteaa, että riskiperustainen ja Julkisuuslain sääntelemä luokittelu on perusteltu ja kannatettava. Perusteluissa on kuitenkin ristiriitaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, luovutaanko niistä kokonaan vai vain osittain.

1.4 Luku 5: Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa

Lakiesitys edellyttää, että tietoaineiston on oltava saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen. Vaatimus koneluettavuudesta on tulkinnanvarainen ja joissakin tapauksissa haastava, sillä esimerkiksi PDF-formaatti ei ole perustelujen mukaan laissa tarkoitettu koneluettava muoto, koska siinä julkaistu tieto ei ole helposti uudelleen käytettävää.

Lakiesityksen 20§ muotoilu on sanamuodoltaan ohjaava, ei velvoittava. Lakiesityksen muotoilu jättää tulkinnanvaraa ja antaa liikkumatilaa jättää toisen viranomaisen tietoaineistot hyödyntämättä. Lakiesitystä tulisi muuttaa velvoittavaksi, kuitenkin sisältäen saman kirjauksen tarkoituksenmukaisuudesta kuin lakiesityksen 22§:ssä on kirjattu.

Lakiesityksen 21§ säätelee tiedonvälitystä viranomaisten välillä. Lakiesitykseen kirjattu oikeus luovuttaa tietoa, mikäli vastaanottavalla

viranomaisella on oikeus tiedonsaantiin edellyttää edelleen erityislainsäädännössä kirjattua tiedonsaantioikeutta. Kela katsoo, että menettely vastaa EUn tietosuoja-asetuksen periaatteita ja on siten kannatettava.

Lakiesityksen 23§ säätelee katseluyhteyden avaamista toiselle viranomaiselle määrätyissä tilanteissa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa HE:n s.110 todetaan, että: "tietoja haettaessa käyttäjän pitäisi syöttää tai valita valikosta tai muusta vastaavasta tietojen hakemisen peruste...Samalla käyttäjän pitäisi arvioida kullakin hakukerralla ennen haun tekemistä, onko haku virka- tai työtehtävien hoitamisen kannalta tarpeen. Katseluyhteyden avulla voisi tehdä vain yksittäisiä hakuja, joissa jokaisella kerralla olisi haun tekevän käyttäjän arvioitava käyttötarkoitus erikseen. Tällä estetään osaltaan, ettei hakuja voida tehdä automaattisesti esimerkiksi hakurobotin avulla."

Edellä oleva kirjaus rajaa tiedonhaun katseluyhteydellä toisen viranomaisen järjestelmästä yksittäistapauksissa vain ihmisen tehtävissä olevaksi työvaiheeksi. Digitalisaation edistämiseen tähtäävässä lainsäädännössä ei tulisi rajoittaa ohjelmistorobotiikan hyödyntämismahdollisuuksia määrittelemällä mekaanisia tehtäviä, kuten tiedonhakua toisen viranomaisen järjestelmästä vain ihmisen tehtävissä olevaksi asiaksi edes yksittäistapauksissa. Kyse ei näissä tilanteissa ole massaluonteisesta tietojen hakemisesta hakurobotilla, vaan käsittelijän tavalla yksittäistapauksia tietojärjestelmässä käsittelevästä ohjelmistorobotista, jolle on määritelty käyttäjätunnukset ja käyttöoikeudet, kuten muillekin työntekijöille. Ohjelmistorobotin ohjelmoinnissa voidaan määritellä, millä edellytyksillä, missä tilanteessa ja millä peristeella tiedot esimerkiksi tarkistetaan toisen viranomaisen järjestelmästä. Ohjelmistorobotti voi myös kirjata tietojen käyttötarkoituksen hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti, kuten asiaa käsittelevä ihminen sen tekisi.

Kelassa on jatkossa enenevässä määrin tarkoitus hyödyntää ohjelmistorobotiikkaa, jossa ohjelmistorobotti toteuttaa osan etuuskäsittelijän tekemistä toimenpiteistä tietojärjestelmissä. On myös tilanteita, joissa uusien rajapintojen toteuttaminen tiedonhakuun ei toiminnallisista, teknisistä tai kustannustaloudellisista syistä ole tarkoituksenmukaista, mutta joissa ohjelmistorobotin avulla voidaan saada merkittäviä toiminnallisia hyötyjä.

1.5 Luku 6: Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta

Esityksen 28 pykälässä säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ylläpitää kuvausta siitä, missä tietojärjestelmissä sillä on asiarekisteriin kuuluvia tietoja. Kela katsoo, että mainitun kuvauksen suhde pykälässä 5 säädetyn tiedonhallintamallin kanssa tulisi selkiyttää.

Vaatimus asiarekisterin kuvauksen julkaisemisesta tietoverkossa on uusi. Tämä aiheuttaisi muutoksia tietojärjestelmiin, sillä niistä tulisi voida tuottaa verkkosivuille julkaistava hakemisto.

Uusi velvoite lisätä käsiteltäville asioille yksilöintitietona tiedonhallintayksikön Y-tunnus (yritys- ja yhteisötunnus) tulee aiheuttamaan tiedonhallintayksiköille kustannuksia, järjestelmäkehitystä ja toiminnan muuttamista. Ideana Y-tunnustieto organisaation asioiden yhteydessä on hyvä, mutta tälläkin hetkellä Suomessa on useita organisaatioita, joille ei ole määritelty Y-tunnusta. Perustelut Y-tunnuksen tuomista hyödyistä eivät tunnu riittäviltä suhteutettuna muutosten aiheuttamiin kustannuksiin ja työmäärään.

1.6 Luku 7: Erinäiset säännökset

Siirtymäaika tiedonhallintamallin suhteen on edelleen varsin tiukka. Vaikka tiedonhallintamalli tuotettaisiin olemassa olevia kuvauksia hyödyntämällä, ei perusteluissa ole huomioitu nykyisten kuvausten käsitteellisiä ja rakenteellisia eroavaisuuksia tai niiden käyttötarkoituksia. Myös nykyisissä arkistonmuodostussuunnitelmissa ja arkkitehtuurikuvauksissa saattaa olla puutteita, mikä tuo kuvausten yhdistämisen tiedonhallintamalliksi haasteelliseksi. Mikäli tiedonhallintamallin tulisi olla yhtenäinen kuvaus, nykyisten dokumenttien yhteensovittamiselle tulisi varata huomattavasti enemmän aikaa.

2 Muut lakiesitykset

Kelalla ei ole kommentoitavaa muihin hallituksen esitykseen kirjattuihin lakiesityksiin.