



Tiedonhallintalautakunta
Informationshanteringsnämnden

23.10.2020

1 Tiedonhallintalain arviointikyselyn 2020 tulokset

1.1 Yhteenveto selvityspyynnön toteutuksesta ja vastauksista

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) tuli voimaan 1.1.2020. Tiedonhallintalain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Tiedonhallintalautakunta toteuttaa tiedonhallintalain 10 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista arviointitehtävää. Vuosittain tehtävä arviointi perustuu tiedonhallintalautakunnan hyväksymään arviointisuunnitelmaan. Ensimmäinen arviointi tehtiin lainvoimaantulovuonna 2020 ja arviointikohteena olivat tiedonhallintalaissa säädetyt ja ilman erillistä siirtymäaikaa voimaantulleet tiedonhallintalain 4§:n säädökset

- tiedonhallinnan vastuiden määrittämisestä,
- tiedonhallintaan ja tietoturvaan liittyvän koulutuksen järjestämisestä ja
- tiedonhallinnan valvontatehtävien järjestämisestä.

Arviointi toteutettiin lähettämällä selvityspyynnö yhteensä 73 tiedonhallintayksikölle. Näistä 34 oli kuntia, 18 maakuntien liittoa ja 21 valtion virastoa tai laitosta. Kunnat valittiin satunnaisotoksella manner-Suomen kunnista. Kuntaotokseen lisättiin osa isoista kaupungeista. Valtion virastoista mukaan valittiin tietointensiivisiä virastoja. Selvityspyynnö toteutettiin 18.5.2020–29.6.2020 välisenä aikana. Poikkeuksena oli tuomioistuinvirasto, jolla oli vastausaikaa 17.8.2020 saakka.

Vuoden 2020 arviointikyselyn perusteella tietoaineistojen hallinta tiedonhallintayksiköissä ei ole yhdenmukaista ja siinä on suurta vaihtelevuutta. Saatujen vastausten perusteella tiedonhallintalaki koetaan suhteellisen uudeksi asiaksi, josta tarvitaan lisää koulutusta ja viestintää. Tiedonhallinta ja siihen liittyvät vastuut ja tehtävät eivät pääsääntöisesti ole vielä organisaatioiden normaalia, päivittäistä toimintaa ja esimiestyötä. Jossain määrin huolestuttavana voidaan pitää arvioinnin perusteella saatua tietoa, että osa vastaajista oli vasta aivan alkuvaiheessa myös sellaisten tiedonhallintalain säädösten toimeenpanossa, jotka tulivat voimaan ilman siirtymäaikaa. Viranomaisten tiedonhallinta olisi siis pitänyt olla näiden säädösten mukaista jo ennen tiedonhallintalain voimaantuloa muiden tiedonhallintaa koskevien lakien perusteella. Toisaalta osa vastaajista oli toteuttanut lain uusia vaatimuksia jo etupainotteisesti. Pääsääntöisesti valtion virastot ja laitokset olivat toimeenpanossa hieman kuntasektoria pidemmällä. Laajempi arvio tiedonhallintalain vaatimusten toteutumisesta eri organisaatioissa saadaan keväät-kesällä 2021 tehtävän arvioinnin jälkeen.

Selvitys nosti esiin myös positiivisia seikkoja tiedonhallinnan järjestämisestä ja toimijoiden välisiä yhteistyöratkaisuja esimerkiksi pienten kuntien joukosta, jotka ovat lähteneet järjestämään tiedonhallintaansa lainmuokkaiseksi. Virolahden kunta on tehnyt yhteistyötä naapurikunta Miehikkälän kanssa laatimalla yhteisen hallintosäännön. Yhteistekemisellä pienet kunnat voivat säästää resursseja laatimalla tiedonhallintamallin joko kokonaan yhdessä tai ainakin yhteistyössä. Vaalan kunta on keväällä 2020 tehnyt muutokset tiedonhallinnan vastuita määritteleviin asiakirjoihin ja sillä on jo olemassa tiedonhallintamalli ja kunta on päivitettyssä hallintosäännössään ottanut tiedonhallintalain huomioon.

Isompien organisaatioiden joukkoon kuuluu edelleen tiedonhallintayksiköitä, joilla tiedonhallintamalli on tekemättä ja heillä on muita keskeneräisyyksiä toiminnassaan. Monella organisaatiolla, jolla muutoksia ei ole vielä tehty, vaikuttaa onneksi olevan jonkinlainen suunnitelma olemassa muutosten toteuttamiseksi. Tiedonhallintalautakunta tulee olemaan erikseen yhteydessä niihin toimijoihin, joiden vastausten perusteella tiedonhallintalain voimassa olevat vaatimukset on jätetty noudattamatta.

Kyselyn vastausten perusteella voidaan luoda arvio selvityspyyntöön vastanneiden tiedonhallintayksiköiden lähtötilanteesta. Mitä paremmin ennen tiedonhallintalakia voimassa olleita velvoitteita on toteutettu, sitä vähemmän tarvittavia muutoksia pitäisi olla. Arvioinnin tuloksiin vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi se, että tietoturvaluottamusta koskeva sääntely ulotetaan tiedonhallintalaissa yhtenäisenä valtion viranomaisten lisäksi myös muuhun julkiseen hallintoon. Tietoturvaluottamusta koskeva yleinen sääntely on ennen tiedonhallintalakia ollut julkisuuslain nojalla annettussa tietoturvaluottamusetuksessa, joka velvoitti vain valtion viranomaisia (HE 284/2018 vp, s. 33). Nykyisin sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään samat perustason vaatimukset.

Selvityspyynnössä pyydettiin myös vastauksia, miten tiedonhallintalautakunta voisi osaltaan auttaa tiedonhallinnan järjestämisen suunnittelussa tiedonhallintayksiköissä. Lautakunnalta toivotaan suosituksia, käytännön ohjeita ja malleja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tiedonhallintayksiköt kaipaavat yhteisiä malleja ja ratkaisuja, jotta kaikkien ei tarvitse mieltä samoja asioita. Lautakunnan laatimat mallit tiedonhallintamallin toteuttamiseksi saivat positiivista palautetta. Vastausten perusteella varsinkin kunnat kokevat tiedonhallintalain aiheuttamien muutosten vaativan merkittävästi resursseja. Pienien kuntien osalta on huomioitava, että tiedonhallintalain vaatimusten toteuttamiseen voi vaikuttaa muun muassa tietosuojavastaavan vaihtuminen useamman kerran viime vuosien aikana tai se, että tietoturvaluottamustoimenpiteitä ei ole hoitamassa välttämättä erillistä henkilöä, vaan tehtäviä hoidetaan muiden tehtävien ohella.

2 Tiedonhallinnan arviointikyselyn analyysi

2.1 Tiedonhallinnan vastuiden määrittäminen

Johdon vastuita koskevalla kysymyksellä selvitettiin tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan toteutumisesta, jossa säädetään "tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut." Säädökset tulivat voimaan 1.1.2020 ilman erillistä siirtymäaikaa. Tiedonhallintalailla tiedonhallintayksiköille asetetut tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausvelvoitteet vastaavat aikaisemman lainsäädännön velvoitteita.

Tiedonhallintalailla on tarkennettu tiedonhallintayksikön johdon vastuuta tiedonhallinnan huolellisesta järjestämisestä (HE 284/2018 vp, s. 33). Kyse on tarkennuksista kumottuun hyvää tiedonhallintapaa koskevaan sääntelyyn viranomaisten julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki). Selvityspyynnön vastausten perusteella useassa organisaatiossa tiedonhallinnan vastuiden määrittely on kuvattu useammassa kuin yhdessä dokumentissa, useimmiten hallintosääntö tai tiedonhallintaa koskevat ohjeet.

Selvityspyynnön perusteella suurimmassa osassa (74 %) vastanneista tiedonhallintayksiköistä tiedonhallinnan vastuiden päivitys on edelleen kesken. Lähes kaikki vastaajat kuitenkin ilmoittavat, että muutokset valmistuvat vuoden 2020 aikana. Muutamit vastaajat ilmoittivat, että päivitykset tehdään vuoden 2021 aikana. Tiedonhallintaan liittyvien vastuiden olisi pitänyt olla määriteltynä jo aiemman lainsäädännön perusteella ja tiedonhallintain nojalla viimeistään 1.1.2020. Joillakin vastaajilla osa muutoksista on jo tehty ja loput tehdään vuoden 2020 aikana.

Selvityspyyntöön vastanneista kunnista 76 %:lla, maakuntien liitoista 89 %:lla ja valtion tiedonhallintayksiköistä 57 %:lla vastuiden päivitys on edelleen kesken. Valtiolla valmistautuminen on pisimmällä, sillä valtion virastoista ja laitoksista 10 %:lla ei ollut tarvetta tehdä muutoksia tiedonhallintalaissa säädettyjen velvollisuuksien vuoksi, 33 % on tehnyt tarvittavat muutokset jo vuoden 2019 aikana ja 14 % keväällä 2020. Selvityspyynnön kohteina olleista suurista kaupungeista (Helsinki, Tampere, Turku ja Vantaa) ainoastaan Helsinki oli tehnyt tarvittavat muutokset selvityspyynnön ajankohtaan mennessä. Muut ovat ilmoittaneet vastuiden päivitysten valmistuvan 30.10.2020 tai 31.12.2020 mennessä.

Selvityspyyntöön vastanneista kunnista enemmistöstä johdon tiedonhallinnan vastuut löytyvät hallintosäännöstä (91 %). Maakuntien liitoilla hallintosäännön osuus on vielä hiukan kuntia suurempi (94 %). Tyypillistä tiedonhallintayksiköille vastausten perusteella on, että vastuut on kirjattu kahteen tai useampaan eri asiakirjaan. Esimerkiksi tiedonhallintamallin lisäksi ne voivat löytyä työjärjestyksestä ja tiedonhallintaa koskevista ohjeista. Valtiolla johto on määritellyt tiedonhallinnan vastuut useimmiten työjärjestyksessä (86 %). Selvityspyynnön perusteella vastuut tiedonhallinnan vastuiden määrittelystä sekä tiedonhallintamallin laadinnasta ja ylläpidosta kuuluvat hyvin vaihtelevalle joukolle viran- tai toiminimekkeen haltijoita tai toimielimiä. Asianhal-

linnan järjestämisestä ja toteuttamisesta vastuussa oleva toimija löytyy 54 %:lla vastaajista juuri hallintosäännöstä. Selittävänä tekijänä on se, että kunnilla on oltava kuntalain (410/2015) mukainen hallintosääntö. Myös maakuntien liitoilla on hallintosäännöt.

Tiedonhallintamalli on käytössä 18 %:lla selvityspyyntöön vastanneista kunnista. Yksikään vastanneista suurista kaupungeista ei ole vielä määritellyt tiedonhallinnan vastuita tiedonhallintamallissa. Selvitykseen vastanneista valtion tiedonhallintayksiköistä tiedonhallintamalli on jo lähemmäs puolella (43 %) käytössä. Tiedonhallintamalliin vastuut on kirjattu 28 %:lla maakuntien liitoista. Selvitykseen saatujen vastausten perusteella on epäselvää, millaisia vastuita tiedonhallintamalliin on sisällytetty. Todennäköisesti tiedonhallintamallista on olemassa jonkinlainen luonnos, mutta se on keskeneräinen. Tiedonhallintayksiköiden on laadittava tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetyn tiedonhallintamalli 12 kuukauden kuluessa tiedonhallintalain voimaantulosta eli 1.1.2021 mennessä.

Kaikki vastaukset huomioiden selkeä enemmistö vastaajista (63 %) ei ole julkaissut tiedonhallinnan vastuita koskevia asiakirjoja Internetissä. Vähemmistö vastaajista (37 %) on julkaissut asiakirjat Internetissä julkisessa osoitteessa. Ilmoitettujen Internetverkkosivujen tarkastelu osoittaa, että monella kunnalla hallintosäännön rakenne on hyvin samankaltainen. Hallintosääntöjen yhtenäisyys selittyy pääosin sillä, että hallintosäännön minimisisällöstä on säädetty kuntalaissa ja Suomen Kuntaliitto on antanut suosituksen hallintosäännön sisällöstä.

2.2 Tiedonhallintaan liittyvän koulutuksen järjestäminen henkilöstölle ja tiedonhallintayksikön lukuun toimiville

Tiedonhallintalailla on tarkennettu tiedonhallintayksikön velvoitetta tiedonhallintaan liittyvän tarvittavan osaamisen kehittämisestä. Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetään vaatimus siitä, että tiedonhallintoyksikössä on tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista. Yli puolet vastaajista (61 %) eivät ole määritelleet, miten tiedonhallintaan liittyvää koulutusta järjestetään. Selvitykseen vastanneista valtion virastoista ja laitoksista 62 % on jo määritellyt koulutuksen järjestämisen osaksi henkilöstösuunnitelmaa tai muuta vastaavaa asiakirjaa. Selvitykseen vastanneista kunnista 37 % on määrittellyt tiedonhallintaan liittyvän koulutuksen järjestämisen. Suurista kaupungeista Helsinki, Turku ja Vantaa ovat jo määritelleet koulutuksen järjestämistä henkilöstölle ja tiedonhallintayksikön lukuun toimiville. Maakuntien liitoista 12 % on toistaiseksi määritellyt koulutuksen järjestämisen osaksi henkilöstösuunnitelmaa tai muuta vastaavaa asiakirjaa.

Kaikista vastaajista 74 % ei ole vielä järjestänyt tiedonhallintayksikön lukuun toimivien palvelutuottajien perehdyttämistä tai koulutusta. Vastanneista kunnista 75 % ei ole vielä järjestänyt tiedonhallintayksikön lukuun toimivien palvelutuottajien perehdyttämistä tai koulutusta. Suurista kaupungeista Helsinki ja Tampere ovat

järjestäneet asian. Maakuntien liitoista vasta kaksi on järjestänyt koulutuksen tai perehdytyksen palvelutuottajille. Vastanneista valtion virastoista ja laitoksista 40 % on järjestänyt tiedonhallintayksikön lukuun toimivien palvelutuottajien perehdyttämisen tai koulutuksen.

Kaikista vastaajista 67 % tarjoaa tiedonhallintaan ja tietoturvaluuteen liittyvää koulutusta säännöllisesti. Vastanneista kunnista 56 % tarjoaa koulutusta säännöllisesti. Suurissa kaupungeissa tilanne on kuitenkin parempi, koska niistä kaikki neljä tarjoavat tässä kysymyksessä tarkoitettua koulutusta säännöllisesti. Maakuntien liitoissa myös noin 56% tarjoaa koulutusta säännöllisesti. Vastanneista valtion virastoista ja laitoksista 90 % tarjoaa säännöllisesti koulutusta. Koulutusta tarjotaan itseopiskelupakettina (56 %), koulutustilaisuuksina useamman kerran vuodessa (50 %) ja jatkuvasti saatavilla olevina videokoulutuksina (41 %). Vastaajista 59 % seuraa tiedonhallintakoulutuksiin osallistumista. Kunnista 50% seuraa osallistumista koulutuksiin ja kaikki suuret kaupungit seuraavat tiedonhallintakoulutuksiin osallistumista. Maakuntien liitoista 62 % seuraa. Valtion virastoista ja laitoksista 70 % koulutuksiin seuraa osallistumista.

2.3 Tiedonhallinnan valvontatehtävien toteuttaminen

Tiedonhallintalailla on tarkennettu veloitetta tiedonhallintaan liittyvän valvonnan järjestämisestä. Valvonnan järjestäminen on osa tiedonhallintayksikön sisäisen valvonnan järjestelyjä ja tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamista (HE 284/2018 vp, s. 74). Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 5 kohdan säännös ei ole täysin uusi, koska kumotussa julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädettiin valvonnan järjestämisestä hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Tiedonhallinnan valvontatehtävien toteuttaminen on määritelty puolella vastaajista tiedonhallintayksikön johdolle ja puolella tietosuojavastaavalle. Huomionarvoista on, että 19 % vastaajista ilmoittaa, että valvontavastuita ei ole määritelty. Julkisuuslaki, EU:n tietosuoja-asetus (EU 2016/679) sekä henkilötietolaki ovat jo ennen tiedonhallintalakia edellyttäneet viranomaista varmistamaan tietojen käsittelyyn liittyvän valvonnan järjestämisen.

Selvitykseen vastanneissa kunnissa valvontavastuut jakautuvat tiedonhallintayksikön johdolle (47 %) ja tietosuojavastaavalle (47 %). Maakuntien liitoissa valvontatehtävät on määritelty tiedonhallintayksikön johdolle (50 %) ja hallintojohtajalle (44 %). Vastanneiden valtion virastojen ja laitoksien vastauksissa korostuvat tietosuojavastaava (76 %), tietoturvavastaava / tietoturvapäällikkö (67 %) ja asiakirjahallinto tai siitä vastaava virkamies tai toimihenkilö (62 %) sekä tiedonhallintayksikön johto (62 %).

Noin puolet vastaajista tekevät valvontaa ohjeistettuna osana muiden tehtävien hoitamista ja samoin valvonnan toteuttamista vasta suunnitellaan noin puolessa vastanneista tiedonhallintayksiköistä. Valvontasuunnitelman perusteella valvontaa tekee 9 % vastaajista. Selvitykseen vastannaista kunnista 58 %:lla valvonnan toteuttaminen on vasta suunnitteluvaiheessa. Maakuntien liitoissa valvonnan toteuttaminen on valmisteluvaiheessa vielä 56 %:lla vastaajista. Selvitykseen vastanneista valtion virastoista ja laitoksista valvontaa tehdään ohjeistettuna 62 %:ssa vastaajista. Huomattavaa on, että lähes 63 % vastaajista ei kuvannut nykyisen valvontansa toteuttamista lainkaan.