

Asia: VN/22906/2020

Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) lainsäädäntötyöryhmän koonti ja näkemykset digitalisaation säädöstilanteesta ja muutosehdotuksista

Työryhmä toivoo vapaata palautetta tunnistamiinsa tunnistamistaan teemoista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä

1. Onko muistiossa tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat lainsäädännön näkökulmasta?

Ei

2. Onko jokin teema jäänyt kokonaan tunnistamatta?

Valtiokonttori kiittää työryhmää erittäin ansiokkaasta selvitystyöstä koskien digitalisaatioon liittyvän lainsäädännön kokonaiskuvaa. Kyseessä on tarpeeseen tuleva koonti, jonka esiinnostojen ja suositusten olisi toivottavaa mahdollisimman pian konkretisoitua toimenpiteiksi.

Julkinen hallinto on rakenteeltaan hyvin moninainen ja tämä täytyy ottaa huomioon myös digitalisaation edistämiseen tähtävissä toiminna. Mm. julkisen vallan käytön tai erityisesti julkisen hallintotehtävän käsite on joissain yhteyksissä tulkinnanvarainen ja rajat häilyvät. Perustuslain 124 §:n mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”. Pykälä sisältää useita tulkintakokemusta vaativia termejä itse em. käsitteiden lisäksi, kuten ”tarkoituksenmukainen” ja ”merkittävä”. Tähän viranomaisten ja muiden toimijoiden (esim. julkisomisteisten yhtiöiden) rajapintaan on syytä kiinnittää huomiota aina kun digitalisaation edistetään eri toimilla.

Valtiokonttori on törmännyt joidenkin tehtäviensä osalta haasteisiin henkilötietojen julkisuuden ja julkaisemisen välillä sekä niiden luovuttamisen osalta julkishallinnon sisällä. Yhtenä tehtävänä Valtiokonttori tarjoaa hankintatoimen ohjaamiseen, kehittämiseen ja seurantaan liittyviä palveluita valtionhallinnon virastojen käyttöön. Hankintatiedon käytännön haasteena on esimerkiksi yksityisistä elinkeinonharjoittajista muodostuva henkilötieto, jonka takia vuoksi esim. kunnat eivät

ole luovuttaneet hankintatietojaan julkaistavaksi julkisessa verkossa. Toiminimiyrityksiltä tehtyihin julkisiin hankintoihin liittyy läpinäkyvyyden edistämisen tarve, vaikka määritelmällisesti kyse olisi henkilötiedosta. Lisäksi Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Valtiokonttori ”tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi”. Esimerkiksi nk. Hankesalkun datassa on projektipäälliköiden tms. henkilöiden analysointitoiminnan kannalta turhia nimiä, mutta tekninen rajapinta ei mahdollista kyseisen kentän suodattamista tietojen poiminnassa. Puheena olevissa tapauksissa ei ole kyse sensitiivisistä henkilötiedosta ja tieto toiminimeltä tehdystä hankinnasta tai hankkeen projektipäälliköstä on itsessään julkinen. Tämän tyyppiset tulkintavaikkeudet aiheuttavat hankaluuksia digitalisaation edistämässä, kun toisaalta tieto on julkista, vaikutus rekisteröidyn oikeuksiin olisi vähäinen, mutta henkilötietona sen luovuttamista tai julkaisemista ei tulkita mahdolliseksi.

a. Työryhmän näkemykset lainvalmistelun kehittämistarpeista (luku 2 alalukuineen)

On täysin välttämätöntä, että uuden lainsäädännön valmistelussa kuullaan eri sidosryhmien käytännön kokemuksia. Olennaista on säädösten ymmärrettävyys, jotta ne ylipäätään voisivat jalkautua käytännön vaikuttavaksi toiminnaksi. Tähän liittyy myös soveltajien tukeminen uuden lainsäädännön toimeenpanossa riittävällä tavalla, kuten esim. yleislakien säätämisen yhteydessä olisi syytä harkita toimeenpanohankkeen tms. rakenteen käynnistämisen tarve lainvalmisteluhankkeen jälkeen.

Yksittäisistä kysymyksistä Valtiokonttori haluaa nostaa esille sähköisen allekirjoituksen, joka aiheuttaa toisinaan kysymyksiä lähinnä sidosryhmien kanssa. Allekirjoittamisen osalta olisi syytä tehdä selvitystä, missä tilanteissa allekirjoituksella todentaminen on pakollista erityisesti julkisen hallinnon sisällä ja millä välinein se voidaan tehdä eri sidosryhmien kanssa. Erityisesti organisaation ulkopuolisten sidosryhmien kanssa saatetaan olla kaupallisten sähköisten allekirjoitusratkaisujen varassa, jotka helppokäyttöisyydestään huolimatta eivät ole kaikille tuttuja ja mutkattomia käyttää. Erityisesti kansanvälisissä yhteyksissä asiakirjojen allekirjoittamisessa käytetään toisistaan poikkeavia ratkaisuja.

b. Työryhmän näkemykset nykyllä lainsäädännön soveltamisen tukemisesta (luku 3 alalukuineen)

Valtiokonttori toi lausuntonsa tunnistamattomia ongelmia koskevassa osuudessaan esille tiettyjen tehtäviensä yhteydessä esille nousseet haasteet henkilötietojen julkisuudessa ja julkaisemisessa sekä luovuttamisessa julkishallinnon sisällä. Lisäksi Valtiokonttori on muiden organisaatioiden tavoin törmännyt tulkintavaikkeuksiin tietosuojan ja nk. pilveen tallentamisen osalta, jota teemaa työryhmää on loppuraportissaan käsitellyt. Valtiokonttori pitää erittäin tärkeänä näiden seikkojen laajapohjaista tulkintaa, linjaamista ja viestimistä.

Raportissa nostetaan myös esille, että vastuut lainsäädännön tulkinna ja soveltamisen tuessa eivät ole riittävän selvät ja tuen tarve on jatkuvaa, johon näkemykseen Valtiokonttori yhtyy. Raportin toteamuksen mukaan keskustelu vaikuttaa pyörivän enemmän rajoitusten kuin mahdollisuuksien

ympärillä. Käytännön toiminnassa yksittäisen virkamiehen tai organisaation tulkinnassa saattaa tällöin olla taustavaikuttimena se, että varovaisella tulkinnalla mahdolliset esimerkiksi henkilötietoihin liittyvät vahingot jäävät vähäisemmiksi ja helpommin korjattaviksi kuin rohkeammalla tulkinnalla. Erityisesti ylätasoon tavoitteet kuten ”digitalisaation edistäminen” saattavat asettaa yksittäisen soveltajan hyvinkin vaikeaan asemaan, kun tunnistettu tavoite ja varma tulkinta ovat keskenään ristiriidassa.

Työryhmä suosittelee aktiivista tietojen jakamista ja verkostojen avulla tehtävää yhteistä tulkintaa. Digitalisaatioon ja sähköiseen asiointiin liittyvissä hankalissa tulkintakysymyksissä soveltajien välinen tiedonjakaminen on kannatettavaa, mutta tulee olla myös riittävästi resursoitu. Ainoana toimintatapana se ei ole kuitenkaan riittävä. Vastuuta laintulkintaan uudentilanteissa palvelukehitystilanteissa ei voi siirtää vain vapaamuotoisille verkostoille, joissa on todennäköisesti muutama aktiivinen toimija. Tällaisten verkostojen tulkinnasta ei voi tulla luotettavaa kansallista tulkintaa, johon kaikki toimijat voivat vedota palveluja kehittäessään. Tulkintaa tulisi tehdä kansallisesti viranomaisen taholta erillisessä elimessä ja tehdä ne tunnetuksi, jotta vaikuttavuutta saavutettaisiin.

c. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön arviointitarpeista (luku 4 alalukuineen)

Valtiokonttorin raportointi- ja analysointipalvelu

Raportin kohdassa 4.5.2 (s. 36) nostetaan ansiokkaasti esille Valtiokonttoria koskeva tiedonsaantioikeuksiin liittyvä haaste. Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Valtiokonttori ”tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi”. Nykyisen lainsäädännön nojalla osa toimivaltaisista viranomaisista näkee, että tiedot on otettava käyttöön toimeksiantokohtaisesti (tämän tarkoittaessa esim. yhtä analyysiä yhdelle toimeksiantajalle) ja tätä varten tarvitaan aina erillinen julkisuuslain mukainen yksilöity tietopyyntö. Tällainen suuri määrä yksilöityjä tietopyyntöjä samoille virastoille aiheuttaa suuren hallinnollisen taakan sekä Valtiokonttorille että tietojen luovuttajalle. Em. toimivaltaiset viranomaiset myös eroavat tietoalueiden välillä, koska joissakin tiedoissa julkisuuslain mukainen toimivaltainen viranomainen on kirjanpitoyksikkö ja toisissa taas työnantajavirasto. Valtiokonttori kuitenkin katsoo, että raportointi- ja analysointipalvelun osalta kyseessä ei ole raportin kirjauksen mukaisesti erityisesti tiedonhallintalakiin tai teknisiin rajapintoihin liittyvä haaste vaan kyse on enemmän julkisuuslaista sekä viranomaisten toimivalloista ja erillisyyksiperiaatteesta. Raportti käsittelee julkisuuslakia yksittäisinä mainintoina raportin eri osissa, vaikka julkisuuslain tulkinnoilla saattaa olla toisinaan suurikin merkitys digitalisaation edistämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Raportti käsittelee yleisesti ottaen viranomaisten välistä tiedon luovutusta pääasiassa perinteisessä yhdeltä-yhdelle tai muutaman viranomaisen välisessä kontekstissa. Valtiokonttori käsittelee raportointi- ja analysointitehtävässään kymmenien viranomaistoimijoiden eri aihepiirien tietoja. Raportti ei myöskään kiinnitä huomiota siihen käytännön ongelmaan, että salassa pidettävän tiedon tai toisaalta henkilötietojen merkitseminen järjestelmiin on epäselvää. Kun järjestelmästä ei ilmene ovatko tiedot salassa pidettäviä tai henkilötietoja, soveltajat tekevät tulkintoja tietoja pyydetessä ja ne saattavat poiketa toisistaan. Lisäksi mm. turvasektori tekee tulkintoja julkisten tietojen

kasautumisvaikutuksesta, joka tekee niistä sitä kautta salassa pidettävää tietoa. Tällaiset eri organisaatioissa eri henkilöiden eri ajassa tekemät tulkinnot tekevät Valtiokonttorista annetun lain 2 c §:n 1 momentissa tarkoitetun tehtävän hoitamisessa tarvittavien tietojen rajaamisesta vaikeaa.

Raportissa todetaan ”Tiedonhallintalain 22.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä viranomaisille säädetty velvollisuus luovuttaa tietoja teknisen rajapinnan välityksellä taas edellyttää, että tietojen luovuttaminen on säännöllisesti toistuvaa ja vakiosisältöistä. Tällöin viranomaisilla ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta järjestää tietojen luovuttamista Valtiokonttorille teknisen rajapinnan avulla”. Valtiokonttori katsoo raportointi- ja analysointitoiminnan olevan toistuvaa useimpien lähteiden osalta. Tarvittava tietosisältö muuttuu toimeksiantojen välillä välttämättömyyteen perustuen, mutta sinänsä tietosisältö on kuitenkin vakiomuotoista ja luovuttavien organisaatioiden kanssa yhdessä määriteltyä. Valtiokonttori ei ole vielä selvittänyt asiaa tai käynyt keskusteluja tietoja luovuttavien organisaatioiden kanssa rajapintoihin liittyen. Yleisesti ottaen Valtiokonttorin raportointi- ja analysointitoiminnan, ja samassa koko julkisen hallinnon ja digitalisaation edistämisen kannalta, paras toimintatapa olisi ratkaisu, jolla voidaan hakea milloin tahansa, kuinka usein tahansa, yhdessä määritetystä kenttälistauksesta vain ne kentät ja rivit, jotka ovat toimeksiannon toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Tämä olisi hallinnollisesti kevyttä, digitalisaatiota edistävää ja luovutettava tieto olisi minimoitu vain toimeksiannon kannalta olennaiseen.

Valtiokonttorin tukipalvelulain mukainen verkkomaksamisen palvelu

Työryhmä on kohdassa 4.8.3 tarkastellut muutosehdotukset lakiin hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016). Lain 4 §:n mukaan ”Valtiokonttori tuottaa ja kehittää 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettua tukipalvelua”, joka on ”verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu, joka mahdollistaa maksujen maksamisen käyttäjäorganisaatiolle sen asiointipalvelussa”. Tämän nk. Suomi.fi verkkomaksamisen palvelun käyttövelvollisuuksista ja -oikeuksista säädetään tarkemmin lain 5 §:ssä ”Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä” sekä 7 §:ssä ”Tukipalvelujen käyttövelvollisuudesta päättäminen”. Julkinen hallinto on rakenteeltaan hyvin moninainen ja em. käyttöoikeudet, käyttövelvollisuudet ja käytännön kieltäminen ottaa palvelua käyttöön halusta huolimatta tuovat asiassa organisaatioilta Valtiokonttorille hankalia tulkintakysymyksiä. Valtiokonttorille aiheutuvan hallinnollisen taakan minimoimiseksi myös puheena olevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista ja helposti tulkittavaa suoraan soveltajille.

Valtiokonttorin Kansalaispalvelut-toimialan vanhat säädökset

Valtiokonttorin muilla toimialoilla mm. Kansalaispalveluissa on paljon sovellettavia erityislakeja, joista suuresta osasta puuttuu erillinen tiedonsaantioikeus, koska säädökset ovat varsin vanhoja. Tiedonsaantioikeuden lisääminen erityislainsäädäntöön on näissä tapauksissa osoittautunut vaikeaksi, joten Valtiokonttori kannattaa vaihtoehtoa, että vanhoihin säädöksiin liittyviä tiedonsaantioikeuksia voitaisiin esimerkiksi poikkeustapauksissa ratkoa yleisemmällä lainsäädännöllä.

4. Vapaa palaute?

Eri säännösten keskeisissä käsitteissä on tällä hetkellä epä johdonmukaisuuksia ja säädöksissä pirstaleisuutta, joka varsinkin vähänkään digitalisaation ydinpiirin ulkopuolella aiheuttaa säädösten soveltamisalojen ja keskinäisten suhteiden epäselvyyttä. Kyse ei todennäköisesti ole aina lainsäädännön varsinaisista puutteista vaan hahmottamisvaikeuksista, tulkintaepäselvyyksistä ja virheellisistä toimintatavoista eli jollain tavoin se, että viranomaiset eivät osaa noudattaa lainsäädäntöä oikein.

Valtiokonttorin kiittää työryhmää hyvästä päänavauksesta. Tällä hetkellä tunnistettujen ongelmien korjaaminen olisi aloitettava mahdollisimman pian työryhmän esitysten pohjalta. Digitalisaatioon liittyvä kansallinen lainsäädäntö vaatii jatkuvaa työtä teknologioiden edetessä sekä kv. kehityksen vaikutuksesta. Tällä hetkellä on mahdotonta edes kuvitella mitä mahdollisuuksia on käytettävissä myöhemmin, joten lainsäädännön on oltava mahdollisimman sallivaa.

Lisäksi eri toimijoiden välistä mandaattia digitalisaation ohjaamisessa tulisi vahvistaa ja eri tietolähteiden keskinäisiä prioriteetteja selkeyttää, jotta toimintaympäristö olisi soveltajille mahdollisimman selkeä.

Stormbom Tanja
Valtiokonttori