

Lausunto

01.11.2017

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

## **Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista**

### Yleiset kommentit raportista

#### **Yleiset kommentit raportista**

Työryhmä on tehnyt perusteellista työtä arvioidessaan julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita arvioidessaan.

### Kommentit raportin 5 luvusta

#### **Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

Työryhmän linjaus tiedonhallintaa koskevan yleislaintasaisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan kohdistumisesta tiedonhallinnan koko elinkaareen voidaan pitää kannatettavana, samoin linjausta siitä, että sääntelyn tulee tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, luovuttamista, turvallista käsittelyä ja tuhoamista ja myös, että sääntelyn tulee selkeästi koskea myös niitä yksityisiä toimijoita, jotka hoitavat julkisilta viranomaisilta niille siirrettyjä tehtäviä. Tietoaineiston säilyttämistä ja arkistointia koskevien määräysten sijoittaminen yleislakiin saattaa olla ongelmallista, koska sääntely tältä osin saattaa edellyttää yleislaille vierasta yksityiskohtaista sääntelyä.

Mietinnössä esitetty linjaus, että suunnittelussa tiedonhallintalaissa tulisi lain tasoisesti säätää ainoastaan viranomaisen ja muiden soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tehtävistä, ei tehtävien organisoimisesta virastossa, on perusteltu.

Tavoite siitä, että yleislaintasoisella sääntelyllä voidaan yhtenäistää ja yksinkertaistaa tiedonsaantia viranomaisen hallussa olevista tietoaineistoista ja asiakirjoista ei välttämättä ole kaikilta osin saavutettavissa yleislaintasoisella sääntelyllä huomioon ottaen viranomaistoiminnan tehtäväkentän laajuus, tehtävien laatu sekä kerättävän tiedon sisältö ja laatu.

Viranomaisten tulee jatkossakin olla sallittua kerätä vain oman toimintansa edellyttämää tietoa. Jos sen tallentaminen yhteiseen tai yhteisiin tietovarastoihin on mahdollista niin, että tiedon käyttöä voidaan varmuudella säädellä käyttöoikeuksia rajaamalla, voidaan yhteisiä tietovarastoja pitää puolustettavina.

### **Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

Työryhmän linjaus siitä, että arviointivelvollisuuden tulisi palvella niin yksilön ja yhteisöjen oikeuksiin ja tietoturvallisuuteen kuin henkilötietojen suojaan liittyviä tarpeita sekä viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tarpeita, on kannatettava. Suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistamisen voidaan arvioida vähentävän velvollisuuksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä parantavan eri toimintojen välistä eri tasoilla olevaa yhteentoimivuutta kuten mietinnössä on todettu.

Tärkeää on myös määritellä selkeästi ne perusteet, joiden nojalla tietojärjestelmän kuvaamisvelvollinen määräytyy.

### **Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus**

Työryhmän linjaus siitä, että arviointivelvollisuuden tulisi palvella niin yksilön ja yhteisöjen oikeuksiin ja tietoturvallisuuteen kuin henkilötietojen suojaan liittyviä tarpeita sekä viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tarpeita, on kannatettava. Suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistamisen voidaan arvioida vähentävän velvollisuuksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä parantavan eri toimintojen välistä eri tasoilla olevaa yhteentoimivuutta kuten mietinnössä on todettu.

Tärkeää on myös määritellä selkeästi ne perusteet, joiden nojalla tietojärjestelmän kuvaamisvelvollinen määräytyy.

### **Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut**

Tietoaineistojen muodostaman kokonaisuuden käsitteen yhdenmukainen määrittely loisi hyvän perustan julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevalle yleislaille.

Asiakirjojen ja tietoaineistojen hallintaa koskevista asianhallinnan ja palvelujen hallinnan perusteista lienee mahdollista säätää yleistasoisella lailla, joskin vaarana on, että viranomaisten toimintakentän ja tehtävien laaja-alaisuudesta johtuen yleistasoinen säädös jää liian yleiselle, periaatteelliselle tasolle ja kaikista muista kysymyksistä joudutaan joka tapauksessa säätämään hallinnonalakohtaisissa laeissa tai asetuksissa.

Tietojen luovuttaminen eri viranomaisten rekistereistä toisille viranomaisille tai yleisesti saataville on käytännössä osoittautunut hyvin monitahoiseksi asiakokonaisuudeksi.

Tietojen luovuttaminen toisen viranomaisen käyttöön, tai julkisilta osin myös yleiseen käyttöön yleisistä rekistereistä, kuten väestötietojärjestelmästä tai yhdistys- kauppa- tai säätiörekisteristä tai kiinteistötietojärjestelmästä, ei aiheuttane ongelmia tälläkään hetkellä. Sen sijaan jokaisessa viranomaisen yllä-pitämässä rekisterissä on tietoja, jotka eivät ole julkisia ja joiden saamiseen toisella viranomaisellakin täytyy olla sen toiminnasta johtuva perusteltu syy.

Sen vuoksi mietinnössä tarkoitetun tietojärjestelmien rajapinnan luominen niin, että se täyttää myös sekä tietoturvallisuuden että yksilönsuojan vaatimukset, saattaa osoittautua vaikeaksi.

Viranomaisten toiminnassa kertyy tai syntyy ihmisistä tietoa, jonka eteenpäin siirtämisestä ko. henkilöt eivät välttämättä ole edes tietoisia tai ainakaan tiedon siirtämiseen ja mahdolliseen uudelleenryhmittelyyn tai yhdistelyyn he eivät ole antaneet suostumustaan, jolloin kysymykseen tulee myös perusoikeuksien vaarantuminen.

Sinänsä kannatettavana voidaan pitää työryhmän linjauksia siitä, että tiedon-hallintaa koskevaan yleislakiin otettaisiin säännökset, jossa viranomaisia veloitetaan ottamaan huomioon keskeisten sidosviranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöönotettaessa ja huolehtimaan – saatavilla olevien - tietojen saatavuudesta rajapintojen avulla.

Siirtyminen tietojen luovuttamiseen yleislain perusteella tietojärjestelmien rajapinnan avulla ilman erillisiä tietolupapäätöksiä, edellyttää kulttuurimuutosta viranomaisten perinteisessä toiminnassa.

## **Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus**

Yhteentoimivuuden onnistuminen edellyttää alusta lähtien yhtenäistä käsitelmärittelyä. Työryhmän ehdotus, että tiedon hallinnan keskeisimmät käsitteet tulisi määrittellä yleislaissa ja yhtenäistää tältä pohjalta määrittelyt erityislainsäädännössä ja asetuksissa, on välttämätöntä toteuttaa.

Työryhmän esitykset tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi rajapintakuvausten, tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksiin liittyvien arviointien sekä tietojen luovuttamisesta viranomaiskäyttöön rajapintojen avulla ovat kannatettavia, koska ne mahdollistavat viranomaistiedon paremman hyödynnettävyyden viranomaistoiminnassa ja siten tehostavat julkishallinnon toimintaa.

Sen sijaan tietojen luovuttamiseen rajapintojen avulla myös muille toimijoille, kuten esimerkiksi elinkeinoelämälle tulee suhtautua varauksellisemmin. Joka tapauksessa tulee lainsäädännön tasolla varmistaa, että tietojen luovuttaminen voi olla mahdollista vain, jos luovutuksen saajalla on

henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä näitä tietoja. Luovuttamisen riittävän tarkkaan sääntelyyn voidaan yleislain rinnalla tarvita myös erityislainsäädäntöä.

### **Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito**

Työryhmän havainnot julkisuuslain 24 §:ään liittyvistä ongelmista on havaittu käytännön lainsoveltamistyössä ja salassapitoa koskevia säännöksiä olisi syytä kehittää selkeämmiksi omana hankkeenaan.

Osioon 5.6. kirjatut, eri viranomaisia koskevat salassapitosäännösesimerkit ovat samalla esimerkkejä viranomaiskentän laajasta tehtäväkuvasta, jossa myös tarpeet tietojen julkisuuden ja saatavuuden rajoituksille vaihtelevat, mikä vaikeuttaa asian säätämistä pelkästään yleislailla. Vaarana on, että yleislaista tulee sisällöltään soveltamisen kannalta monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

Osion viimeinen kappale on jäänyt sisällöltään hieman epäselväksi.

### **Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista**

Työryhmän havainto siitä, että viranomaisten välisessä tietojen luovuttamista koskevassa sääntelyssä on ilmeisen tarpeetonta, jopa vääriin tulkintoihin johtavaa sääntelyä, on huolestuttava. Monimutkainen lainsäädäntö aiheuttaa myös viranomaisille turhaa työtä ja ajanhukkaa sekä vaikeuttaa tarpeettomasti toimintaa.

Työryhmän toteamukseen, että tiedonhallintaa koskevan yleislain tulisi luoda selkeät perusteet viranomaisten välisille tietoluovutuksille ilman erityislain-säädäntöäkin, ellei erityissääntelyn tarve perustu nimenomaiseen salassapito-sääntelystä poikkeamiseen, voidaan yhtyä.

Työryhmän esitys julkisuuslain 21 §:n käyttöalan rajaamisesta jää tässä muodossaan lukijalle epäselväksi.

Kuka tai mikä taho päättää julkisessa hallinnossa, hallinnonalalla tai toimintasektorilla, mikä on avointa dataa? Mikäli avoimesta datasta täytyy poistaa salassa pidettäviä tietoja, missä ja miten se tehdään? Mikäli tietoaineiston muokkaaminen on tehtävä ihmistyönä, se on välttämätöntä ottaa huomioon muokkaamisesta vastuussa olevan yhteisön resursoinnissa. Lisäksi, jokaisen tietojärjestelmän ja tietokannan yhteydessä joudutaan selvittämään, miltä osin tiedot eivät voi olla avoimessa datassa.

Tärkeää on tässä yhteydessä myös pyrkiä toisaalta arvioimaan, mihin viran-omaisten rekistereissä olevaa tietoa voidaan käyttää ja toisaalta varmistaa riittävän aikaisessa vaiheessa aloitetulla ja kaikkien saatavissa olevalla tiedottamisella siitä, että jokainen voi tietää, että eri viranomaisten heistä kokoamia tietoja voi olla julkisesti saatavilla ja myös yhdisteltävissä. Esimerkkinä tapaus, jossa autojen omistajatietojen ja omistajien yhteystietojen vapauttaminen kaikkien helposti saataville avasi myös autovarkaille helpon tien selvittää, mistä ajoneuvo olisi anastettavissa.

Tietopyyntöjen käsittelyaikataulua ei tule lainsäädännössä asettaa liian tiukaksi, koska tietopyyntöjen tarkoittama tietoaineisto on aina tarkistettava ja salassa pidettävän aineiston erottelemiselle ja harkinnanvaraisesti julkisen aineiston läpikäymiselle on oltava riittävästi aikaa. Virheet aineiston luovuttamisessa ovat aina peruuttamattomia.

Mietinnöstä ilmenevä tutkijoiden toivomus yhdestä hakukanavasta on sekä ymmärrettävä että perusteltu ja palvelisi myös viranomaisten etua. Mietinnön ehdotus siitä, että jatkossa yliopisto, korkeakoulu ja julkisin varoin rahoitettu tutkimuslaitos voisi olla tutkimushankkeissa EU:n tietosuojasetuksen mukainen rekisterinpitäjä ja vastata tiedon uudelleen käytöstä, on kannatettava mietinnössä esille tuoduin perustein.

Viranomaisrekistereissä olevien tietojen käyttäminen kehittämis- ja innovaatiotoimintaan saattaa kohdata sekä rajanveto-ongelmia että resurssiongelmia. Mikä on kehittämis- tai innovaatiotoimintaa? Viranomaisten rekistereissä olevat tiedot sisältävät henkilötietoja ja niistä johtuvat anonymisointi- ja pseudonymisointi vaativat joka tapauksessa sekä aikaa että resursseja.

Viranomaisrekistereissä olevan tiedon hankkiminen, oikeellisuuden varmistaminen, käsitteleminen, päivittäminen, säilyttäminen ja hävittäminen aiheuttavat kaikki kustannuksia. Koska julkisten viranomaisten toiminnan edellytetään olevan myös kustannustehokasta, tulisi kaiken viranomaisrekistereistä peräisin olevan tiedon lähtökohtaisesti olla maksullista kaikille muille paitsi niille viranomaisille, jotka tarvitsevat tiedot omaa viranomaistoimintaansa varten.

### **Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi**

Mietintöön kirjattu ehdotus: ” Edellä esitetty tarkoittaa siten sitä, että viranomaisilla ei jatkossa olisi omia arkistoja, vaan arkistoinnista vastaa viranomaisena Kansallisarkisto. Sellainen tietoaineisto, joka on säädetty pysyvästi säilytettäväksi, ei kuulu arkistoon, vaan tällaisten tietoaineistojen tiedonhallinnasta vastaa kukin viranomainen itse” merkitsisi niin olennaisia muutoksia koko tietoaineistojen nykyiseen säilyttämistapaan, että tämän kaltainen asia tulisi valmistella omana kokonaisuutenaan.

### **Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus**

Tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin aikaansaaminen ja kuvaaminen koko julkiselle hallinnolle mietinnössä tarkoitettussa laajuudessa on hyvin haasteellista. Voidaan myös kysyä, onko koko

julkisen hallinnon kattavan kokonaisarkkitehtuurin aikaansaaminen mahdollista vain tiedonhallintaa koskevaa yleislakiakin yleisemmällä tasolla ja mikä sen merkitys silloin on

## Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

### **Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?**

Käytännön toiminnan kannalta erittäin ongelmalliseksi ja monenlaisia tulkintamahdollisuuksia mahdollistava julkisuuslaki tulisi ottaa ensinnä uudistettavaksi.

Yhtenäisen tiedonhallintalain aikaansaamiseksi tulee tiedonhallintaan liittyvä käsitelmäärittely yhtenäistää.

Seuraavana tulisi olla tiedonhallinnan rajapintojen määrittely, mukaan luettuina sekä tekniset että ohjelmalliset ja sovelluskohtaiset vaatimukset, joita eri tahoilta hyödynnettävissä olevien rajapintojen aikaansaaminen edellyttää.

Tietoturvan vaatimusten tulee olla mukana kehitystyön kaikissa vaiheissa.

Määrittely siitä, kenen vastuulla mahdollisten yhteisten tietovarantojen ylläpito on ja miten kustannukset jaetaan / kohdennetaan.

## Muut tarpeelliset toimenpiteet

### **Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?**

Erytyislakien läpikäynti; mitä asioita voidaan siirtää tiedonhallintaa koskevaan yleislakiin, mitkä asiat tulisi joka tapauksessa jättää erityislakiin.

Tiedon säilyttämiseen ja arkistointiin liittyvä kehityshanke tulee käynnistää tiiviissä yhteistyössä sähköistä arkistointia valmistelevan hankkeen kanssa.

Tietojen säilymisen turvaaminen osana tietoturvallisuutta tulee olla kehityshankkeessa mukana ja osana alusta lähtien. Tietoturvallisuuden alaan tulee kuulua myös viranomaisten toiminnan varmistaminen poikkeuksellisissa oloissa niin, että sähköisessä muodossa olevat tiedot ovat sekä turvattuina että käytettävissä esimerkiksi laajan sähkökatkon tai olennaisen laiteaurion aikana.

## Työryhmän ehdotusten vaikutukset

## **Yleiset kommentit vaikutuksista**

Viranomaisten toiminta tehostuu, mikäli eri viranomaisilla olevien tietojen käyttömahdollisuudet viranomaistoiminnassa paranevat.

Ihmisten luottamus viranomaisiin saattaa heikentyä, mikäli uudistuksen tiedotus epäonnistuu tai osoittautuu puutteelliseksi ja syntyy epäily, että viran-omaisten keräämiä tai niiden hallussa olevia tietoja voidaan luovuttaa ja yhdistellä ilman heidän suostumustaan joko viranomaistoiminnassa tai sitten yksityisten, voittoa tavoittelevien toimijoiden toiminnassa hyödynnettäviksi.

Jos luottamus viranomaisia kohtaan heikkenee tässä suhteessa, syntyy helposti tilanne, jossa ihmiset eivät anna viranomaisille tietoa tai ainakaan oikeaa henkilöönsä tai läheisiinsä liittyvää tietoa pelätessään sen joutuvan väärin käsiin.

Yksityisten toimijoiden tiedonsaamisvaatimukset voivat kasvaa sitä myöten, kun viranomaisilla olevaa tietoa saatetaan niiden saataville. Tietojen yhdisteleminen voi johtaa siihen, että ihmisistä kertyy liian yksityiskohtaista tietoa yksityisille toimijoille käytettäväksi tarkoituksiin, jotka eivät ehkä ole viran-omaisten valvottavissa.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Viranomaisten tietojärjestelmissä olevan tiedon hankkimiseen, käsittelemiseen, tallentamiseen ja säilyttämiseen liittyy kustannuksia. Tiedon saattaminen etenkin voittoa tavoittelevien yhteisöjen saataville ei sen vuoksi tule olla maksutonta. Eri asemassa tulee olla esimerkiksi tieteellinen tutkimustyö, jolle asetettavia vaatimuksia mietinnössä on tarkasteltu.

## **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Helpompi tietojen liikkuvuus viranomaisten välillä tehostaisi olennaisesti viranomaisten toimintaa. Tämä kuitenkin edellyttää nykyisen julkisuuslainsäädännön kokonaistarkastelua, mikä puolestaan on perinteisesti osoittautunut ongelmalliseksi yksilönsuojaa koskevien vaatimusten johdosta.

## **Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Viranomaisten toiminnan tehostuminen olisi koko yhteiskunnan edun mukaista.

Yksilönsuojaa ja oikeusturvaa toteuttavien ja samalla tiedon saatavuutta helpottavien menettelytapojen kehittyminen olisi eduksi myös sekä yritystoiminnan että tavallisten ihmisten kannalta.

Ilmanen Johanna  
Varsinais-Suomen kärjäoikeus