



31.10.2017

Vastaanottajaaltiovarainministeriö

kirjaamo@vm.fi

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

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportti

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista.

Sisäministeriö ei toimita lausuntoa lausuntopalvelu.fi:n kautta vaan lähettää tämän lausunnon sähköisesti allekirjoitettuna oikeusministeriön kirjaamoon ja lausuntopyyntöissä mainituille valmistelijoille.

1 Yleiset kommentit raportista

Sisäministeriö pitää kannatettavana työryhmän näkemystä tiedonhallinnan keskeisen sääntelyn kokoamisesta yleislakiin. Sisäministeriö katsoo, että tiedon koko elinkaaren kattava, hajanaista lainsäädäntöä yhtenäistävä yleislaintasoinen sääntely on tarpeellinen.

Raporttia pidetään monipuolisena, kattavana ja tarpeellisena katsauksena tiedonhallinnan sääntelyyn, ja sen sisältämiä havaintoja sekä niihin liittyviä jatkovalmistelun linjauksia tärkeinä tiedonhallinnan sääntelyn saattamiseksi selkeämpään ja muun sääntely-ympäristön (kuten EU:n yleinen tietosuoja-asetus) huomioivaan muotoon. Tiedonhallintalaililla voidaan edistää myös EU:n tietosuoja-asetuksen toimeenpanoa Suomessa.

Sääntelyn keskittäminen ja yhdenmukaistaminen ohjaa omaksumaan erityislainsäädännössä, siltä osin kun se jatkossakin on tarpeen, yhdenmukaisia ratkaisuja esimerkiksi tiedonluovutusta koskevaan sääntelyyn liittyen. Sääntelyn kokoamisella ja keskittämisellä yleislakiin voidaan vähentää erityissääntelyn tarvetta norminpurkuhengessä, ja siten välttää turhaa päällekkäisyyttä, ristiriitaisuuksia ja tarpeetonta yksityiskohtaisuutta erityislainsäädännössä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteuttamistapaan, jossa yksityiskohtaiset säännökset sekä viranomaisen oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä että tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ovat asiallisesti osin päällekkäisiä viitatuissa laeissa koskevien säännöksiä kanssa. Tällainen lainsäädäntö koettiin raskaaksi ja vaikeaksi ymmärtää. Sääntelyn selkeyttäminen on perusteltua myös tulkintaongelmien poistamiseksi.

Tehtäessä tämän tyyppistä uudistusta on syytä kiinnittää huomiota myös hallinnossa asioivien henkilöiden etuihin ja asemaan. Lainsäädännön tulee olla sellaista, että viranomaisten kanssa asioiville ihmisille muodostuu käsitys häntä koskevien tietojen elinkaaresta.

Jatkotyöskentelyssä tulisi tuoda esille enemmän sitä, mikä mahdollisesti jäisi myöhemmän oikeus- ja tulkintakäytännön varaan.

Jatkotyöskentelyyn tulee alkuvaiheen työpajoja tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin osallistuttaa asiantuntijoita asia/teemakohtaisesti. Jatkotyöskentelyä tulee tehdä avoimesti ja etenemisestä tiedottaa. Uudistuksesta on

31.10.2017

käyty toistaiseksi hyvin vähän laajaa keskustelua, joten jatkotyöskentelyn avoimuuteen ja etenemisestä tiedottamiseen on kiinnitettävä huomiota.

2 Kommentit raportin 5 luvusta (kohdittain)

5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista.

(Koskee myös kappaletta 5.8.) Raportin mukaan julkishallinnon viranomaisen tietohallinnon tai tiedonhallinnan organisointia ei tulisi säädellä laissa. Raportissa kuitenkin esitetään arkistovastaavien nimeämistä viranomaisiin (kpl 5.8, s. 142). Ministeriöiden asiakirjahallinnosta vastaa valtioneuvoston kanslia. Jatkotyöskentelyssä tulisi huomioida, mitä esitetty arkistovastaava tarkoittaa ministeriöiden ja nykyisen vastuunjaon näkökulmasta ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian välillä.

(Koskee muitakin kappaleita). Raportissa mainitaan useita kertoja, ettei jokin käsite voi olla sääntelykohde. Ilmaisu kaipaa selitystä/selvennystä. Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ero pitäisi myös tehdä selkeämmäksi. Yleisesti sanastotyöhön panostaminen on kannatettavaa.

5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Raportissa esitetty tavoitetilä nykyisten rinnakkaisten suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdistämisestä yhteen lakiin yhdeksi tiedonhallintakuvauksen tai vastaavan kuvausvelvollisuudeksi ja sitä kautta yhdenmukaistaminen ja hyödyntäminen useisiin käyttötarkoituksiin on kannatettavaa. Velvoitteiden yhtenäistämällä voidaan tuoda erillisiä lakisäätteisiä hallintavälineitä yhteen ja edistää eri ammattialojen yhteistä työskentelyä organisaatioissa, ja arvioida myös vaikutuksia tehokkaammin. Tässä kohden korostuu yhdenmukaisen ohjauksen tarve, velvoittavuus ja kattavuus julkishallinnon organisaatioille.

Jatkovalmistelussa tulisi nostaa tarkemmin esille, mikä suunnittelu-, kuvaus- ja arviointimenettelyissä tulee muuttumaan verrattuna nykytilaan, nostaa esille hyviä käytäntöjä organisaatioista ja valmistautua toimeenpanoon ja siirtymäaikaan.

5.3 Tietoturvallisuus

Kuten raportissa todetaan, sekä asiakirjan määrittelemineen liian korkealle suojaustasolle, että niiden luokittelu liian matalalle suojaustasolle on haitallista. Keskeinen toimija suojaustasoa harkittaessa on asiakirjan laatija. Vaikka suojaustasoja muutettaisiin, tulee salassapitoa ja suojaustasoja koskevien asiakirjojen luokittelu vaatimaan osaavaa ja koulutettua henkilöstöä, eli koulutuksen tarvetta uudistus ei tule poistamaan.

Tietoturvallisuutta koskevien säännösten kehittämisen valmistelua on tehty erillisenä osakokonaisuutena. Tietoturvallisuuteen liittyvät muutosehdotukset on kytkettävä raportissa esitettyä selkeämmin tiedonhallintalain kokonaisuudistustyöhön.

5.4. Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Sisäministeriö pitää kannatettavina selvityksessä esitettyjä kantoja koskien viranomaisten tiedonsaannin toisen viranomaisen rekisterissä olevista tiedoista perustumista yleislakiin tilanteissa, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Niin ikään näkemykset koskien tiedonluovutukseen liittyviä mekanismeja kuten teknisestä käyttöyhteydestä ja yhteisistä rajapinnoista säätämistä, vaikuttavat kannatettavilta linjauksilta jatkotyöskentelyn pohjaksi.

Raportin sivulla 93 todetaan, että viranomaisten tiedonsaannin toisen viranomaisen rekisterissä olevista tiedoista, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi, on tapahduttava yleislakien perusteella. Sisäministeriön pitää tällaista johtopäätöstä oikeansuuntaisena, koska tiedonsaantioikeuksien sääntely on raportissa esiin tuodun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johtuvien vaatimusten mukaan vaatinut tarkkaa erittelyä siitä, mihin tietoon viranomaisella on oikeus. Tämä on johtanut raskaaseen ja monimutkaiseen sääntelyyn, joka lisäksi pitää toteuttaa lain tasolla.

31.10.2017

Ideaalitilanteessa viranomaisten tiedonsaantioikeuksien toteuttaminen ei vaatisi raskaita ja yksityiskohtaisia sääntelyrakenteita, jos yksinkertaistetun sääntelymekanismin tarkoitus on ymmärretty ja hyväksytty sekä tietoja luovuttavan että tietoja saavan osapuolen tahoilla. Jos näin ei ole, pitkät ja yksityiskohtaiset tiedonsaantioikeussäännökset puoltavat sinänsä paikkaansa, jos tiedonsaantioikeuksien toteutuminen edellyttää niiden yksityiskohtaista paikantamista osana jonkin toimialan sääntelyä. Yksityiskohtaista sääntelyä saatetaan siis toimialakohtaisesti pitää varmempana takeena tiedonsaantioikeuksien toteutumiselle.

Jos halutaan siirtää tiedonsaantioikeuksien sääntely enemmän yleislakien suuntaan, tärkeä huomioitava asia on, onko tieto maksullista. Nykyisellään esimerkiksi pelastustoimen lainsäädännössä tiedonsaantioikeudet (pelastuslaki 379/2011 89 §) ovat rakentuneet tiedonsaannin maksuttomuuden periaatteen varaan. Tiedonsaantioikeuksien siirtäminen yleislakisäätelyn piiriin ei saa vaarantaa esimerkiksi pelastusviranomaisten oikeutta maksuttomaan tiedonsaantiin.

Raportin sivulla 96 viitataan tietolupamenettelyihin ja pidetään niitä ongelmallisina. Sisäministeriö pitää tietolupamenettelyn arviointia tärkeänä jatkovalmistelussa.

Työryhmä ehdottaa (s. 97), että teknisen käyttöyhteyden sääntelystä luovutaan vanhentuneena ja monimerkityksellisenä käsitteenä. Tämä on perusteltua, koska ensinnäkin raportissa todetaan tekninen käyttöyhteys ymmärrettävän lukuisilla eri tavoilla ja toisaalta koska kyse on katseluyhteyden avaamisesta, jolloin tiedonsaantioikeuden pitäisi periaatteessa olla välineneutraali. Lainsäädäntöä tulisi tämän kysymyksen osalta kehittää yksiselitteiseksi. Samalla tulisi huomioida kuitenkin myös sellaiset tilanteet, joissa viranomaisen on voitava saada tieto käyttöönsä ja normaalisti käytössä olevat tekniset ratkaisut eivät toimi.

5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Jatkotyöskentelyssä olisi hyvä arvioida, voidaanko yhteentoimivuutta saada aikaan säädöksillä, jos kuitenkin käytettävissä olevat aika- tai raharesurssit eivät sitä mahdollista.

5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Kuten raportissa todetaan, salassapitosääntely on yhtäältä poikkeus perusoikeutena säädetystä asiakirjajulkisuudesta ja toisaalta salassapidolla turvataan joiden perusoikeuksien toteutumista. Salassapitosäännöksillä ja henkilötietolainsäädännöllä on keskeinen asema sisäministeriön hallinnonalan operatiivisessa toiminnassa. Salassapitovelvoitteet ja henkilötietojen erityinen asema tietoaineistoissa vaati tiedonhallintalainsäädännön jatkotyössä erityistä huomiota ja avointa käsittelyä.

5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Jo tässä vaiheessa huomiona voidaan esittää, että jos tietoja aiotaan kerätä vain yhteen paikkaan, on erittäin tarpeellista kartoittaa se, kenen velvollisuus on varmistua tietojen olevan oikeita, virheettömiä ja ajantasaisia. Tämä mahdollistaa rajapintojen tehokkaan käytön.

Vaikka lähtökohtana olisikin tietojen siirtyminen helposti järjestelmästä toiseen, on laissa säädettävä oikeudesta tietojen saamiseen riittävän täsmällisesti. Erityisesti mahdollisuus kieltäytyä tietojen luovuttamisesta tietyissä tapauksissa tulisi ottaa huomioon.

5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Raportissa todetaan, että "Kansallisarkistolle pitää ... turvata sen tehtävien hoidon varmistamiseksi riittävät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mitä tietoja siirretään arkistoitavaksi viranomaisen tietoaineistosta". Jatkotyöskentelyssä ja keskustelussa tulisi huomioida, millaiset edellytykset Kansallisarkistolla on tarvittaessa puuttua arkistointiesityksien sisältöihin ja miten järjestetään toimiva arviointiprosessi jonka tuloksena tulisi olla kattava tietoaineiston arvonmääritys (säilytysaikojen määritykset ja arkistointia koskevat esitykset), kun kulttuurihistoriallisten merkitysten arviointi ja

31.10.2017

tutkimuksen (ainakin historiallisen) seuraamisen osa-alue on ollut nimenomaan Kansallisarkiston osaamisaluetta.

Sisäasiainhallinnon viranomaisissa on nostettu esille se, että sääntely keskitetystä arkistojärjestelmästä (SAPA) ei välttämättä ole kestävä ratkaisu esimerkiksi turvallisuusviranomaisten salassa pidettävien/luokiteltujen aineistojen näkökulmasta (jos niitä pystytään edes siirtämään). Salassa pidettävälle/luokitelluille aineistolla tulee olla auditoidut salassa pidettävän tiedon vaatimukset täyttävät säilytysjärjestelmät.

5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjauksen järjestäminen jää raportissa ohueksi, ja toisaalta ohjaus näyttää hajautetulta. Voidaan myös esittää kysymys, mikä on tiedonhallinnan valvonnan osuus ja kuinka se järjestetään (vertauksena ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot).

Jos esimerkiksi asiankäsittelyn ja palvelutuotannon metatietojen määrittelyjen ohjaus keskitetään raportin esityksen mukaisesti julkisen hallinnon tiedonhallintaneuvottelukunnalle, niin kuka vastaa käytännön toimeenpanon valvonnasta, ohjauksesta, neuvonnasta, koulutuksesta ja säilyttämisen valvonnasta. Viranomaisten aktiivijajan tiedonhallintaan (operatiivisessa toiminnassa käsiteltävien tietojen tiedonhallinnan ohjaus, muun kuin asia-/asiakirjakirjamuotoisiin prosesseihin sitoutuvan tiedon säilyttämisen/arkistoinnin ohjaus) liittyvä ohjaustoiminne on ollut epäselvä ja siihen tarvitaan korjausta.

3 Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa

Jatkotyöskentelyssä on erityisesti huomioitava yleislain säätämisen edellyttämät muutokset lukuisiin erityislakeihin. On tehtävä tiivistä yhteistyötä valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön kesken sekä muiden ministeriöiden kanssa, joiden toimialaa koskevaan erityislainsäädäntöön muutoksilla on vaikutusta.

Jatkotyöskentelyssä on huomioitava, että täytäntöönpanolle varataan riittävä siirtymäaika ja käytössä on tarvittava ohjaus ja resursointi.

4 Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä

Tiedonhallintaa koskevat lait, asetukset, ohjeet, määräykset, koulutukset, tiedotteet ja muut mahdolliset yhteiset aineistot tulisi saada keskitetysti yhteen paikkaan eli tiedonhallintainfo helposti saataville. Tiedonhallintalakea tulee sen suuren yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi "markkinoida" näkyvämmiin jo valmisteluvaiheessa.

5 Mitä vaikutuksia työryhmän ehdotuksilla on organisaatiossanne tai hallinnonalallanne

Taloudelliset vaikutukset: Järjestelmätasolla vaikutuksia tulee olemaan, ja tästä aiheutuu investointeja. Koulutustarpeet tuottavat myös kustannuksia.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan: Esimerkiksi asiakirjahallinnon ammattilaisten kouluttamistarve ja osaamisisältö muuttuvat. Organisaatioissa tiedonhallinnan toimintatavoissa muutoksia riippuen lähtötilanteesta.

Tiedonhallinnasta vastaavien virkamiesten roolin vahvistaminen, yhdenmukainen koulutus ja ohjeistus. (vrt. tietosuojavastaavat). Vastuuvirkamiehet mukana uuden lain valmistelussa, niin että kouluttautuminen tapahtuu jo valmisteluvaiheessa.

Mikäli tämän lausunnon johdosta on kysyttävää, pyydämme ystävällisesti ottamaan yhteyttä sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto tietohallintoyksikköön.

31.10.2017

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Erityisasiantuntija

Merja Irjala

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 31.10.2017 klo 16:53. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Sisäministeri Paula Risikko
Ministerin erityisavustajat Tiina Ryttilä ja Aino Salo
Sisäministeriön osastot ja erillisyyksiköt
Sami Kivivasara, VM
Tomi Voutilainen, VM