

Valtiovarainministeriö  
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö 2.10.2017, VM/1709/00.01.00.01/2016

## Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes) lausuntoa työryhmän raportista, joka koskee tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä (valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017).

Tukesin kommentit on jaoteltu lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

### 1 Yleiset kommentit raportista

Tukes kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että tiedonhallintaa koskeva hajanainen sääntely kootaan yhteen ja samalla uudistetaan mm. julkisuuslakia (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Raportti antaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle.

### 2 Kommentit raportin 5 luvusta

#### 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedonhallinnan organisatorinen soveltamisala yhdenmukaistetaan (s. 72). Tämä tarkoittaa sitä, että tiedonhallinnan säännöksiä sovelletaan mm. yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tukes on samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että eri laeissa olevilla erilaisilla soveltamisalamääritelmillä on vaikutusta julkisen hallinnon tiedonhallinnan laatuun ja siihen, miten hyvän hallinnon vaatimukset toteutuvat käytännössä.

Työryhmä on raportissaan viitannut tukeen, jota viranomaiset tarvitsevat, kun kyse on tiedonhallintaa koskevien säädösten soveltamisesta. Julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset tarvitsevat vähintään yhtä paljon tukea siinä, mitä säännöksiä ja miten niiden toimintaan sovelletaan. Soveltaminen on vaikeaa, jos samaa kokonaisuutta koskevat säännökset ovat hajautuneet eri säädöksiin, joiden soveltamisalatkin poikkeavat toisistaan. Tämä voi heikentää edellytyksiä sille, että hyvän hallinnon vaatimukset toteutuvat välillisessä julkisessa hallinnossa.

Esimerkki välillisen julkisen hallinnon tiedon ja tuen tarpeesta:

Tukesin toimialalla tarkastuslaitokset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tässä tehtävässään ne käsittelevät mm. yritysten liikesalai-

suuksia. Tänä syksynä Tukes on saanut tietoonsa kaksi erillistä tapausta, jossa tarkastuslaitoksen tietoja ollaan oltu siirtämässä pilvipalveluun. Tukes on selvittänyt asiaa tarkastuslaitoksilta ja kysynyt mm. missä palvelin sijaitsee ja miten tietojen salauksesta on huolehdittu. Tarkastuslaitokset eivät olleet oma-aloitteisesti selvittäneet asiaa tarkemmin eivätkä osanneet vastata kysymyksiin. Tukes jatkaa asian selvittämistä.

Kun jatkokäsittelyssä kiinnitetään huomiota tukeen, jota viranomaiset ja hallinnon asiakkaat tarvitsevat (s. 154), tulisi huomiota kiinnittää myös kielenkäytön selkeyteen. Monimutkaista sääntelyä on vaikea ymmärtää ja noudattaa. Tällöin on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ohjeistus on selkeää. Tämä voi korostua, kun kyse on EU-lainsäädännöstä. Esimerkiksi muuten sujuvasti kirjoitettussa työryhmän raportissa kohta 4.4 *Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus* oli osin vaikeaselkoinen. Mitä tarkoittaa käytännössä esim. virke: ”Kyseistä direktiiviä ei saisi etenkään soveltaa asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien järjestelmien perusteella henkilötietojen suojaamiseksi, ja sellaisiin kyseisten järjestelmien perusteella saatavilla olevien asiakirjojen osiin, jotka sisältävät henkilötietoja, joiden uudelleenkäytön on lainsäädännössä säädetty olevan ristiriidassa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun lain kanssa” (s. 47-48)?

### 5.3 Tietoturvallisuus

Myös Tukesissa on pidetty hankalana tulkita ja soveltaa tietoturvallisuusasetuksen luokittelusäännöksiä (tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettu valtioneuvoston asetus 681/2010). Erityisesti työryhmän raportissa mainittu suojaustasojen III ja IV erottelu sillä perusteella, onko kyse ”haitasta” vai ”vahingosta”, on ollut vaikeaa (s. 80). Tukes kannattaa työryhmän esitystä siitä, että salassa pidettävien tietojen luokittelua yksinkertaistetaan ja luokittelujärjestelmiä on jatkossa vain yksi.

### 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Työryhmän raportissa todetaan, että (myös) valtionhallinnossa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa syntyy tietoaineistoja, joita ei voida sovittaa asiankäsittelyprosesseihin (s. 91). Raportissa viitataan yliopistojen ja korkeakoulujen prosesseihin.

Valtionhallinnossa voi myös muussa kuin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa syntyä tietoaineistoja, jotka eivät sovi asiankäsittelyprosesseihin. Tämä on hyvä ottaa huomioon, kun asiakirjojen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä uudistetaan. Tulevaisuudessa asiakkaat toimittavat esimerkiksi lupa- ja valvontaviranomaisen tarvitsemia tietoja siten, että asiakas tunnistautuu sähköiseen portaaliin, ja tiedot siirtyvät sähköiseltä lomakkeelta suoraan rekistereihin. Prosessista ei synny varsinaisia asiakirjoja. Tiedot tietojen toimittajasta, toimittamisen ajankohdasta ym. säilyvät rekisterin historiatiedoissa. Tiedon muuttaminen asiakirjamuotoon ja tuominen asianhallintajärjestelmään johtaa siihen, että sama tieto tallennetaan moneen paikkaan.

Työryhmän raportissa viitataan julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisten erillisyyperiaatteeseen (s. 92). Raportin mukaan viranomaisten erillisyyperiaate on

johtanut siihen, että viranomaiset keräävät tietoaineistoja lähtökohtaisesti vain omien tehtäviensä ja käyttötarpeensa mukaisesti. Tiedonhallintaa ei suunnitella prosessikokonaisuuksina.

Viranomaisten erillisyyttä ja kokonaisprosessiajattelun puutteita koskevat kysymykset liittyvät laajemminkin ns. yhden luukun palvelumalliin (yhteinen tiedon hallinta). Viranomaisten tiedonsaanti toistensa rekistereistä on keskeisessä asemassa, kun mallia rakennetaan. Yhden luukun palvelumalli edellyttää, että viranomaiset saavat nopeasti ja joustavasti tietoja toisiltaan. Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan viranomaiset saavat julkisia tietoja toistensa rekistereistä yleislakien (yleislain) perusteella. Tukes kannattaa julkisuuslain uudistamista siten, että tiedon luovuttamista koskevaa erityissääntelyä voidaan vähentää (s. 96).

Kyse ei ole pelkästään yhteisen tiedon hallinnasta. Prosessiajattelu tulee ulottaa mm. erilaisten lupamenettelyjen koko elinkaareen. Esim. silloin kun toiminta edellyttää eri viranomaisten lupia ja päätöksiä, viranomaismenettelyjen tulee liittyä ajallisesti ja sisällöllisesti toisiinsa. Erilaiset lupaprosessit toteutetaan mahdollisesti osin samanaikaisesti ja yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Tämä edellyttää lainsäädännön yhtenäistämistä muutenkin kuin tiedonhallinnan sääntelyn osalta ja toisaalta ilman yhteisiä tietovarantoja malli ei toteudu.

### **5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista**

Tukes tunnistaa ne ongelmat, joita työryhmä on tuonut esiin tietopalveluiden tuottamisessa (s. 112-113). Julkisuuslain säätämisen jälkeen tapahtunut tekninen kehitys on tehnyt mahdolliseksi sen, että viranomainen pystyy yhdistelemään hyvin erilaisia ja laajoja tietoaineistoja omista tietojärjestelmistään. Viranomainen ei välttämättä tarvitse näitä aineistoja omassa toiminnassaan ja niiden tuottaminen voi viedä huomattavasti aikaa. Rajanveto sen välillä, milloin kyseessä on laaja tietopyyntö (julkisuuslain 13 §) ja milloin tietoaineiston tuottaminen pyynnöstä (julkisuuslain 21 §), on epäselvä. Osin näitä ongelmia voidaan ratkaista julkisten tietovarantojen avaamisella jatkokäyttöön, jolloin asiakkaat voivat itse yhdistellä tietoja tarvitsemallaan tavalla.

Työryhmän raportissa tuodaan esille tutkimustiedon hyödyntäminen (5.7.4) sekä kehitys- ja innovaatiotoiminta (5.7.5). Tukes kannattaa ajatusta, että tieteellisessä tutkimushankkeessa voidaan hyödyntää tietoja monipuolisesti, helposti ja kohtuullisin kustannuksin (s. 129).

Julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja voidaan tietyin edellytyksin luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten (28 §). Kuten raportissa todetaan, viranomaisen velvollisuutena on varmistaa, ettei tietojen antaminen johda tietosuojalainsäädännön vastaiseen rekisterinpitoon tai tietojen käyttöön (s. 124). Sama koskee ylipäänsä muutakin lainsäädännön vastaista käyttöä. Viranomaisen huolehtimisvelvollisuus korostuu silloin, kun kyseessä ovat asiakirjat, jotka muutoin olisi pidettävä salassa.

Viranomaiset tarvitsevat tukea (ohjeistusta, malleja) siitä, miten ne voivat varmistua, että tietojen luovuttamista koskevat edellytykset täyttyvät. Julkisuuslaki ei (ymmärrettävästi) rajaa sitä, mille tahoille voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tieteellistä tutkimusta varten. Käytännössä Tukes on esim. saanut tietopyyntöjä, joissa kilpailuasemassa oleva yritys tai alan konsultti pyytää tietoja ”tie-

teellistä tutkimusta” varten. Vaikka tutkijat kokevat lupamuodollisuudet hankaliksi (s. 128), niiden avulla pystytään varmistumaan, että kyseessä on aito tieteellinen tarkoitus ja että lainsäädännön edellytykset täyttyvät. Erityisesti tämä korostuu, jos tietoja luovutetaan kehitys- ja innovaatioimintaan. Muodollisuuksien keventäminen ja yhden luukun palvelumalli tässäkin asiassa ovat eri kysymyksensä.

### 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmän raportin osassa 5.8 puhutaan arkistoinnin ja säilyttämisen terminologisesta erottamisesta. Jatkossa Kansallisarkisto on ainoa taho, joka arkistoi ja viranomaiset vain säilyttävät.

Toisaalta ”pysyvä säilyttäminen” on vakiintunut termi, joka tarkoittaa ”säilyttämistä kulttuurihistoriallisiin tarkoituksiin”. Raportissa puhutaan esimerkiksi pysyvistä säilyttämisestä tiedon alkuperäisessä käyttötarkoituksessa (s. 135). On kuitenkin vaikea tunnistaa, mitä tietoa säilytettäisiin pysyvästi (siis ikuisesti) alkuperäisen käyttötarkoituksen vuoksi. Tietoa voidaan säilyttää alkuperäisen käyttötarkoituksen vuoksi hyvinkin pitkän ajan, mutta tuskin ikuisesti. Säilyttämisen ja arkistoinnin erottaminen on sinänsä perusteltua, mutta tällaisena toteutettuna se tulee lisäämään ainakin aluksi terminologista sekaannusta.

Tukes kannattaa ehdotusta, jonka mukaan Kansallisarkisto varmistaisi, ettei samoja tietoaineistoja arkistoitaisi useita kertoja. Tämä edistäisi osaltaan kohdassa 5.4.3 tarkoitettua kokonaisprosessiajattelua.

### 3 Mitä muutosehdotuksia olisi priorisoitava valmistelussa?

Valmistelussa tulisi luoda edellytykset sille, että tietojenvaihto viranomaisten välillä on nopeaa ja joustavaa. Viranomaisilla tulisi olla käytettävissään yhteiset tietovarannot. Lisäksi Tukes pitää tärkeänä julkisuuslain uudistamista.

Pääjohtaja



Kimmo Peltonen

Johtaja



Juha Karjalainen

Tiedoksi

TEM/TMO