

**LAUSUNTO**

24.11.2017

Viite / Diaarinumero  
A83/00 00 01/2017

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönnö  
2.10.2017  
VM/1709/00.01.01/2016

Verohallinto esittää lausuntonaan työryhmäraportista tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset (Valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017) seuraavaa.

**Yleiset kommentit raportista**

Raportin tavoitteet yleisellä tasolla ovat hyviä ja niiden edistäminen kannatettavaa. Työryhmän keskeinen ehdotus on tiedonhallinnan sääntelyn kokoaminen yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti. Kun otetaan huomioon raportissa tarkoitettun tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön laajuus ja tausta, tavoitteiden saavuttaminen vaatii kuitenkin vaiheistamista ja mittavaa lainsäädännön muutos- ja uudistamistyötä, muun muassa julkisuuslain ja erityislainsäädännön uusimista. Lainsäädäntöä kehitettäessä on arvioitava EU:n yleinen tietosuoja-asetus huomioon ottaen omadataperiaatteen soveltamismahdollisuudet julkisessa hallinnossa.

**Kommentteja raportin 5 luvusta**

Kommentteina raportin 5 luvun alakohdista seuraavaa:

**5.1. Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintaa koskevan yleislain tasoisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulee kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen. Tavoite on kannatettava, sääntelyssä tulee kuitenkin erityisesti huomioida henkilötietojen käsittely ja sitä koskevat vaatimukset. Sama koskee työryhmän ehdotusta tietovarantojen vähentämisestä, minkä tavoitteen toteuttamismahdollisuuksia rajaa ja mitä on arvioitava suhteessa henkilötietojen käyttötarkoitukseen.

**5.2. Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua yhdistää arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet yhteen lakiin siten, että velvollisuudet palvelisivat useita käyttötarkoituksia. Ongelmallista tässä suhteessa ovat voimassa olevan lainsäädännön erilaisia tarkoituksia palvelevien vaatimusten yhteensovittaminen ja toisaalta päällekkäisyyksien välttäminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Erityisesti on huomioitava suhde tietosuoja-asetuksessa säädettyihin 25.5.2018 lukien sovellettaviksi tuleviin rekisterinpitäjää sitoviin velvoitteisiin.

### 5.3. Tietoturvallisuus

Työryhmän ehdotukset salassa pidettävien tietojen luokittelun yksinkertaistamisesta ovat kannatettavia. Lokitietojen eli käyttäjälokien käsittelyä, säilytysaikoja ja tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely, siltä osin kuin se on tarpeen, on tarkoituksenmukaista säätää yleislaissa.

### 5.4. Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Työryhmän näkemyksen mukaan mm. asiakirjan, tietovarannon, tietojärjestelmän sekä tietoaineiston käsitteitä tulisi selkiyttää ja määrittelyjä yhtenäistää yhteentoumivuuden ja lainsäädännön yhtenäisyyden varmistamiseksi. Työryhmän ehdotukset ovat kannatettavia. Määriteltäviin käsitteisiin tulisi kuitenkin ottaa mukaan myös se, mitä ”rajapinta” –käsitteellä ja ”katseluyhteydellä” työryhmän ehdottamana ratkaisuna tarkoitetaan.

Rajapintojen pakollisuudesta ja tietojen luovutuspäätöksistä, niin sanotuista ”tietolupapäätöksistä” luopumisen suhteen Verohallinto viittaa valtiovarainministeriölle 3.7.2017 antamaansa selvitykseen. Verohallinnon käsityksen mukaan tietojen luovuttaminen on voimassa olevan lainsäädännön mukaan päätösasia, vaikka tiedot luovutettaisiin pyynnön mukaisesti; vrt. perustuslakivaliokunnan lausunto oikeussuojan tarpeesta ja valitusoikeudesta myös silloin, kun tietoja luovutetaan pyynnön mukaisesti (PeVL [43/1998](#) vp).

Verohallinnossa tietojen luovutuspäätösten laatimiseen käytetty henkilötyö on vain pieni osa tietoluovutukseen käytetystä määrittelytyöstä ja muusta kokonaisuusmäärästä. Verohallinnon näkemyksen mukaan on tärkeää lakisäätteisten, kuten EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisten velvoitteiden näkökulmasta, että tietojen käsittely mukaan lukien tietojen luovutus muuta kuin verotusta varten, on asianmukaisesti dokumentoitu. Kannanotto rajapintojen avaamiseen edellyttää käsitteen määrittelyä. Edellyttää myös tarkempaa jatkoselvitystä, voiko tietojen luovutuspäätösten tai ns. ”tietolupien” korvaaminen rajapintoja avaamalla yhdessä yksinomaan käyttäjälokitietojen kanssa täyttää ne velvoitteet, joita rekisterinpitäjällä ja viranomaisella on erityisesti salassa pidettävien henkilötietojen käsittelyn ja dokumentoinnin suhteen. Tässä yhteydessä on huomioitava myös tietosuoja-asetuksen tarkoittamien erityisten henkilötietoryhmien eli ns. arkaluonteisten tietojen asema.

Teknisen käyttöyhteyden määrittelyä Verohallinto pitää tärkeänä. Käsite on käytännössä osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Työryhmän ehdottama ”katseluyhteyks” –käsite on kuitenkin tulkinnanvarainen. Käsite tulisivin määritellä täsmällisesti ja myös siten, tarkoittaisiko tämä esimerkiksi pääsyä erillisiin tietopalvelutietokantoihin vai operatiivisiin tietokantoihin tai –järjestelmiin.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietoaineistojen käsittelyssä tulisi vahvistaa kokonaisprosessiajattelua viranomaisten välillä. Viranomaisille säädettäisiin myös työryhmän ehdotusten mukaan selkeä velvoite ottaa huomioon keskeisten sidosviranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa.

Verohallinto toteaa erityisesti muiden viranomaisten tietotarpeiden huomioonottamisessa sen, että tietojen kerääminen esimerkiksi verotuksen toimittamista varten on sidottu tietojen käyttötarkoitukseen. Tiedot kerätään sekä verovelvollisilta että tiedonantovelvollisilta sidosryhmiltä sanktioiden uhalla. Muiden tahojen tietotarpeiden huomioon ottaminen edellyttäisi Verohallinnon lakisääteisten tehtävien ja toimivallan laajentamista sekä verolainsäädännön sanktiosääntelyn tarkistamista.

#### 5.5. Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Työryhmän näkemys lain tasoisen erityissääntelyn tarpeettomuudesta viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa edellyttää tarkempaa jatkoselvitystä, jossa huomioidaan hallinnon eri sektoreiden tarpeet samoin kuin lisääntyvä kansainvälinen tietojenvaihto. Tarkkuustasoltaan erityislainsäädäntö, jonka nojalla Verohallinto tällä hetkellä luovuttaa tietoja eri viranomaistahoille ei vastaa niitä tietuekuvauksia, jotka tietopalvelun yhteydessä määritellään ja joiden nojalla tiedot konkreettisesti luovutetaan. Se, mitä työryhmä rajapintamääräyksillä tarkoittaa edellyttääkin tarkempaa määrittelyä.

Työryhmän ehdotusten mukaan tietojen luovuttaminen tulisi säätää pakolliseksi rajapintojen avulla siten, että siitä voitaisiin poiketa vain erityisistä syistä, jos tiedot luovutetaan viranomaiselle, jolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä tai henkilötietojen suoja koskevien säännösten mahdollistamana oikeus käsitellä näitä tietoja lakisääteisiä tehtäviä hoidettaessa. Myös tässä yhteydessä tarkoitetut erityiset syyt edellyttävät tarkempaa määrittelyä.

#### 5.7. Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Verohallinnon näkemyksen mukaan tietopyyntöjen käsittelyä voitaisiin selkiyttää yksinkertaistamalla julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä esimerkiksi siten, että kieltäytymistilanteessa annettaisiin aina päätös valitusosoituksineen. Käytännössä Verohallinnossa on noudatettu tällaista menettelyä soveltuviin tilanteisiin ja siten selkiytetty tietopyyntöjen käsittelyä.

Julkisuuslain mukaisen valitusprosessin kehittämisessä tulisi arvioida myös oikeusmenettelyä koskevan sääntelyn lisäämistä lakiin. Verotuksen toimittamisen näkökulmasta olisi myös tarpeen rajata valitusoikeutta tietyissä tilanteissa esimerkiksi tiedonantovelvollisten sidosryhmien suhteen. Kysymys olisi rajatuista yleistä etua koskevista tilanteista, joissa valitusprosessin kesto voi tosiasiallisesti olennaisesti estää tai vaikeuttaa esimerkiksi verotuksen toimittamista.

Sähköisen käyttöluupalvelun kehittäminen, jossa tutkija voi hakea ”yhden sähköisen luukuun” kautta käyttöluvan usean eri aineiston käyttöön usealta viranomaiselta, on Verohallinnon näkemyksen mukaan kannatettava hanke.

Tietoaineistojen ja tietoaineistojen maksullisuutta koskevan sääntelyn ja periaatteiden kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että tehokkaiden ratkaisujen kehittäminen edellyttää, että tietoja luovuttavalla ja vastaanottavalla taholla on riittävät henkilö- ja muut taloudelliset resurssit käytettävissään. Tietojen luovuttamista koskevien järjestelmien kehittäminen sekä yksittäiseen tietoluovutukseen liittyvä tietojen määrittely, poiminta ja testaaminen tarkoittavat käytännössä ulkopuolisten

toimittajien käyttämistä, mistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Vaikka tietojen luovuttamisesta ei perittäisi maksuja, edellyttää luovuttaminen kustannusten seuranta ja huolellista budjetointia sekä ennakoitua. Käytännön merkitystä ei liene sillä, onko tietojen luovuttamiseen liittyvät kustannukset budjetoitu tietoja pyytävälle vai tietoja luovuttavalle viranomaiselle. Verohallinto korostaa, että maksullisuutta koskevassa sääntelyssä tulee ottaa huomioon myös sellaiset yksityiset tahot, jotka hoitavat julkista tehtävää tai joille on säädetty muutoin oikeus saada tietoja viranomaisilta. Yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta tulisi arvioida, onko maksujen periminen kohtuullista.

#### 5.8. Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Työryhmä ehdottaa muun muassa tietoaineistojen säilytysaikojen määrittämisen perusteista/ kriteereistä säädettäväksi tiedonhallintalaissa. Osin asiasta voitaisiin säätää erityislainsäädännössä ja henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleistä tietosuojaa-asetusta. Ehdotuksella voitaneen osittain vähentää sääntelyä ja keskitää sitä yhteen lakiin lähinnä muiden kuin henkilötietojen osalta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin erityisesti huomioitava eri sektoreiden tietotarpeet ja toisaalta sektorilainsäädännön jatkuva muuttuminen.

#### Lopuksi

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisille tulisi myös taata taloudelliset mahdollisuudet uudistusten toteuttamiseen. Lainsäädännön muuttaminen ei ole ollut ratkaisevaa esimerkiksi tietojen vaihdon tehostamisessa kuntien ja valtion viranomaisten välillä, vaan esteenä ja hidasteena ovat olleet tietoteknisistä muutoksista aiheutuvat kustannukset.

Työryhmän tekemien ehdotusten priorisoinnin tai muiden käytännön toimenpiteiden suhteen ei tässä vaiheessa ole mahdollisuutta ottaa kantaa tarkempien lainsäädäntöehdotusten puuttumisen vuoksi. Olennaista on julkisuuslain ja erityislainsäädännön tuleva kehittäminen TATTI-työryhmän ehdotusten pohjalta.

Tarkempien säännösehdoitusten puuttuessa ei ole mahdollista tässä vaiheessa arvioida työryhmän ehdotusten vaikutuksia Verohallinnossa.

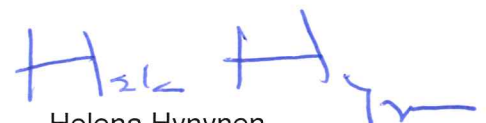
Pääjohtajan  
estyneenä ollessa

Ylijohtaja

Johtava asiantuntija



Arto Pirinen



Helena Hynynen