

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

Raportissa todetaan hyvin, että tiedon saatavuus digitaalisessa ja käyttökelpoisessa muodossa sekä viranomaistoimintaan kohdistuvat tehostamisvaatimukset ja uudet tek-niset mahdollisuudet edellyttävät vanhentuneen sääntelyn uudistamista. Hajanainen tiedonhallintaa koskeva sääntely luo helposti epäselvyyttä myös julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suojan ja hyvän hallinnon perusteiden toteuttamisesta, jotka ovat tehokkaan hallinnon perusedellytyksiä. Siksi sääntelyn uudistaminen on tervetullutta.

Säännösten selkeyttä ja johdonmukaisuutta palvelee ehdotus, että tiedonhallinnan keskeinen sääntely kootaan yhteen yleislakiin. Laki koskisi muun muassa tiedon keräämistä, hyödyntämistä, turvallista käsittelyä, luovuttamista, säilyttämistä, arkistointia ja hävittämistä. Kuten myös, että eri viranomaisten prosesseissa jo aiemmin kerätyt tiedot tulee olla hyödynnettävissä rajapintojen avulla myös muilla relevanteilla tahoilla.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Raportin mukaan tiedonhallinnalle ei ole löydettävissä yhtä tyhjentävää määritelmää, vaan käsitteellä tarkoitetaan yleensä tietojen käsittelyyn ja käyttöön sekä tiedon esittämiseen yleisellä tasolla liittyvää tapaa kerätä ja ylläpitää tietoja niiden laadun ja käytettävyyden varmistamiseksi. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota määritelmän tärkeyteen. Mikäli määritelmä jää epämääräiseksi, vie se pohjaa tulevalta lainsäädännöltä ja käytännön työltä. Toisaalta tunnistamme määritelmään liittyvän haasteellisuuden. Tiedonhallinta tulee määritellä juuri tässä vaiheessa kun tehdään mittavaa lainsäädännön uudistamista. Lainsäädännöstä määritelmä siirtyisi luontevasti muuhun käyttöön.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

-

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

Raportin tietoturvallisuutta koskeva tarkastelu on hyvä ja perusteellinen ja ehdotettavat muutokset ovat erittäin kannatettavia. Voimassa olevaa tietoturvallisuusasetusta koskevaan arviointiin (sivu 79, toinen kappale) olisi syytä lisätä, että asiakirjojen luokittelun vapaaehtoisuus on yksi merkittävä ongelmia aiheuttava nykykäytäntö.

”Vastuu tiedosta” -osiossa olisi ehkä parempi puhua alihankinnan sijaan hankinnoista ja niihin mahdollisesti liittyvistä alihankintaketjuista. Tällöin voitaisiin nostaa hankinnat ja ulkoistaminen sekä niihin liittyvät tiedon vastuun haasteet kokonaisuutena esille.

Tietoturvaluussäätelyn muutosehdotuksista keskeisiä ovat ehdotus salassa pidettävien tietojen luokittelun yksinkertaistamisesta sekä siitä, että salassapitoa tai turvalli-suusluokkaa koskevan merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen luvalla.

Esitetään, että kahta viimeisintä muutosesitystä (s. 84) täydennettäisiin seuraavasti:

”Turvallisuuksiluokan III - I asiakirjojen käsittelylle asetetaan lisävaatimuksia kuten nykyisinkin - vaatimukset päivitetään muun muassa sähköisen käsittelyn ja tilaturvalli-suuden osalta vastaamaan nykytarpeita sekä kansainvälisiä vaatimuksia”.

”Vaatimuksia koskien ns. hankinta- tai alihankintatilanteita sekä tilanteita, joissa tietoja muutoin luovutetaan yksityiselle, pyritään täsmentämään”.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Osittaisoptimoinnin torjumiseksi ja kokonaisedun vuoksi viranomaisille säädettäisiin velvollisuus ottaa huomioon myös muiden viranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöönotettaessa. Ylimääräiset säännökset tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä purettaisiin. Tiedot luovutettaisiin rajapintojen avulla ilman erillisiä tietolupapäätöksiä, jos tiedonsaajana olisi viranomainen tai muu toimija, jolla on suoraan joko yleislain tai erityislain perusteella oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja. Puolustusministeriö pitää tätä kannatettavana. Raportista ei selviä, miten muiden viranomaisten tietotarpeet pystytään käytännössä selvittämään. Tässä voisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan kokonaisarkkitehtuurilla ja ekosysteemi- ja elinkaariajattelulla olla suuri merkitys.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Tulisi suhtautua varauksellisesti tietojen luovuttamiseen rajapintojen avulla esimerkiksi elinkeinoelämälle, vaikka luovutuksen saajalla olisi (nykyisten) henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä näitä tietoja. Henkilötietojen suoja olisi ehkä syytä muuttaa julkisuusolettamaltaan käänteiseksi: jos henkilö ei ole nimenomaan sallinut häntä koskevien tietojen luovuttamista, tietoja ei saa luovuttaa hallinnon ulkopuolelle. Nykyisin henkilötietojen laaja leviäminen elinkeinoelämän henkilörekistereihin tapahtuu juuri siksi, että suurin osa ihmisistä ei huomaa kieltää tietojensa käsittelemistä ja edelleen luovuttamista. Viranomaisten hallussa olevien tietojen vapaalla luovuttamisella ei pitäisi edistää tietojen päätymistä hallitsemattomasti esimerkiksi markkinointirekistereihin.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

-

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Työryhmän raportissa on käsitelty monipuolisesti tietopyyntöjen käsittelyyn tarvittavia määräaikoja erityisesti yksittäisten tietopyyntöjen käsittelyn kannalta ja tietopyynnön tekijän oikeuksien turvaamisen näkökulmasta. On kuitenkin huomattava, että tietopyyntöihin vastaaminen ei yleensä ole valtion virastojen sellaista ydintoimintaa, joka liittyisi valtion keskeisten tehtävien hoitamiseen. On tavanomaista, että virastot käsittelevät samanaikaisesti useita tietopyyntöjä. On lisäksi mahdollista, että virastoihin kohdennetaan samanaikaisesti suuria määriä tietopyyntöjä muussa kuin tiedon saamisen tarkoituksessa, esimerkiksi hybridivaikuttamisen tavoittein lamaannuttaa viraston toimintaa. Tällöin ehdottomien määräaikojen asettaminen tietopyyntöjen käsittelylle on tarkoituksetonta, koska lain noudattaminen olisi joka tapauksessa mahdotonta.

Edellä mainittujen tilanteiden varalta ja erityisesti niiden ennalta estämiseksi, lakiin tulisi sisällyttää säännös, joka mahdollistaisi erityisen painavista perustelluista syistä pituudeltaan määrittelemättömän käsittelyajan tietopyyntöjen käsittelylle.

5.7.2 Avoin data ja tiedon uudelleen hyödyntäminen

Digitalisaatioon liittyy asioita, joita emme tunne. Datan jakaminen avoimesti on ongelmallista tiedonhallinnan ja tietosuojan näkökulmasta. On huomattava, että yleiseen verkkoon kerran saatettu data ei ole levityksen ja tulevien käyttötarkoitustensa suhteen enää millään tavoin hallittavissa. Datan avaaminen on peruuttamaton toimenpide.

Tiedon julkisuus tai salassa pidettävyys arvioidaan tietyllä hetkellä vallitsevien perusteiden mukaan. Julkiseksi aikaisemmin arvioitu tieto voidaan myöhemmin joutua arvioimaan uudelleen salassa pidettäväksi. Muuttuneet perusteet voivat johtua esimerkiksi kansainvälisistä tietosuojavelvoitteista tai muuten muuttuneista olosuhteista. Tiedon käyttäminen esimerkiksi rikollisiin tai kansallisen turvallisuuden kannalta vahingollisiin tarkoituksiin on saattanut mahdollistua tavalla, jota ei aiemmin ollut tunnistettu.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Raportin mukaan lähtökohtaisesti uuden lain voimaantulua tietoaineistot arkistoidaan vain digitaalisessa muodossa ja Kansallisarkiston arkistointijärjestelmässä. Tämä on kunnianhimoinen tavoite. Tulee ottaa huomioon, että salassa pidettävällä aineistolla tulee olla vaatimukset täyttävät, auditoidut järjestelmät.

Raportin mukaan kullakin viranomaisella pitää olla nimettynä arkistovastaava, jonka tehtävänä on mm. ensi vaiheessa osallistua säilytysarvon ja säilytysaikojen määrittelyyn ja arkistointipäätösten pyytämiseen Kansallisarkistolta. Arkistovastaava on ainut taho, joka saa käsitellä arkistossa olevaa aineistoa, esim. avustaa Kansallisarkistoa manuaalisten arkistojen käytössä. Ministeriöiden asiakirjahallinnosta ja arkistoinnista vastaa valtioneuvoston kanslia. Raportissa kuvattu menettely tarkoittaisi sitä, että tehtävät siirtyisivät valtioneuvoston kanslialta takaisin ministeriöille. Puolustusministeriö esittää, että lakiin sisällytettäisiin säännös, joka mahdollistaisi arkistovastaavan tehtävän luovuttamisen osin tai kokonaan toiselle viranomaiselle.

Viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnista vastaisi Kansallisarkisto, joka käyttäisi päätöksentekovaltaa muun muassa tietoluovutusten osalta (s. 143). Puolustusministeriö esittää, että mikäli tietoluovutus koskisi Kansallisarkistoon arkistoitua salassa pidettävää aineistoa, tulisi tietoluovutukset käsitellä siinä viranomaisessa, jonka aineistosta on kysymys.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Raportissa kuvattu ohjaus keskittyy yhteentoimivuuden saavuttamiseen. Tämä on tärkeä tavoite. Puolustusministeriön kannalta tärkeää on myös, mille viranomaiselle ja minkä lain perusteella salassa pidettävän tiedon suojaamisen valvonta- ja ohjausvastuu valtiorhallinnossa (jatkossa julkishallinnossa) kuuluisi (vrt. kansainvälisen turvallisuusluokitellun tiedon suojaaminen, joka on kansallisen turvallisuusviranomaisen vastuulla). Tämä ei ilmene raportista.

Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus tulee puolustusministeriön näkemyksen mukaan olla yhdessä laissa.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

-

Muut tarpeelliset toimenpiteet

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

Elinkaari- ja ekosysteemiajattelun vahvistaminen organisatoristen siilojen sijaan. Elinkaariajattelua voidaan soveltaa tiedonhallinnassa (tiedon elinkaari), kansalaisen elämänkaareen liittyvien tietojen käsittelyssä, yrityksen elinkaareen jne.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Työryhmä korostaa, aivan oikein, ettei sääntely voi olla tulkinnanvaraista, koska säännösten soveltamisala on laaja. Niin on tässä tapauksessa myös sääntelykohteen yhteiskunnallinen merkitys.

Raportissa on käsitelty laajalti tiedonhallinnan merkitystä yksilönsuojalle. Kansallinen turvallisuus on otettu esille joissakin raportin kohdissa (s. 102, 103, 113), mitä puolustusministeriö pitää erittäin kannatettavana. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan digitalisaatioon ei tule vain heittäytyä mukaan vaan myös sen mahdollisesti haitallisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen tulee ennakoida ja arvioida.

On huomattava, että ns. kasautumisilmiö saattaa muuttaa tiedon julkisuutta: huomattava määrä julkistakin tietoa, kun se yhdistetään, voi muuttua salassa pidettäväksi. Puolustusministeriö esittää kansallisen turvallisuuden näkökulman ottamista vahvemmin mukaan jatkotyössä.

Pakanen Aulikki
Puolustusministeriö