

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

Työryhmän asettama tavoite koota tiedonhallintaa koskeva keskeinen sääntely yhteen yleislakiin tiedon elinkaarimallin mukaisesti on kannatettava. Sääntelyn tulisi tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, turvallista käsittelyä, luovuttamista, säilyttämistä, arkistointia ja luovuttamista. Lisäksi olisi tarpeen koota nykyisin hajallaan olevat ja osin päällekkäiset tiedonhallinnan arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet yhteen lakiin.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Työryhmän raportissa ja kehittämissuhteissa koskevassa yhteenvedossa korostuu käsite viranomainen. Kaikki säännökset, joita esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tai keskitettäväksi yleislakiin, eivät ole tähän asti koskeneet yliopistoja. Jos siis uutta tiedonhallintalakia on tarkoitus kokonaisuudessaan soveltaa myös yliopistoihin olisi hyvä, että asia ilmaistaan mahdollisimman selkeästi. Toisaalta on todettu, että tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisalasta vastaisi hallintolakia ja tulisi näin ollen sovellettavaksi myös yliopistoihin. Jokseenkin epäselväksi jää kuitenkin miten esimerkiksi ehdotetut rajapintakuvausten määrittelyvelvollisuudet koskevat yliopistoja.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että yliopistojen itsehallintoon kuuluu oikeus järjestää sisäinen hallintonsa haluamallaan tavalla.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Rinnakkaisten suunnittelu ja arviointi sekä kuvaamisvelvollisuuksien yhdistäminen ja yhdenmukaistaminen auttavat kehittämään yhteen toimivuutta. Suunnittelu ja

kuvaamisvelvollisuuksia on useissa laissa ja niitä lienee noudatetun vaihtelevasti, koska osa sääntelystä on yleisluontoista ja suosituksenomaista. Rinnakkaisten ja päällekkäisten kuvausten laadinta aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista työtä. Osalle yliopistoista esitetyt muutokset lienevät merkittäviä, koska yliopistot on jätetty tietohallintolain ulkopuolelle, eikä niissä ole välttämättä toteutettu esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaamisvelvoitteita.

Uudistusta toteuttaessa tulisi huomioida, että resurssien sitominen nykyiselläänkin tiedonohjaussuunnitelman laatimiseen, on ollut haastavaa. Nyt näyttäisi siltä, että tässä syntyisi vielä uudenlainen ja laajempi kuvauskokonaisuus. Nykyisellään on myös havaittu, että tiedonohjaussuunnitelmien ylläpitäminenkin on työlästä ja aktiivisuutta vaativaa. Olisi tärkeää myös tuoda esille, että esitetty sääntely ja sen toteuttaminen edellyttävät riittävää resursointia ja erityisasiantuntemusta. Jokseenkin huolestuttavana voidaan pitää sitä, ettei jatkossa ilmeisesti olisi keskitettyä tahoja, jolta voisi saada näihin asioihin liittyvää koulutusta, neuvontaa ja ohjausta.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluottisuus

Tasomallin korvaaminen tietoturvan vähimmäistasolla ja riskiarvioin perusteella toteutettavien toimenpiteiden lisäämisellä saa kannatusta. Tämä edellyttää kuitenkin riittävää riskienhallintaa, jäännösriskin hyväksymisprosessia ja vastuiden määrittelyä. Toisaalta myös tietosuoja-asetus edellyttää riskienhallinnan kokonaisuuden kehittämistä.

Tietosuoja-asetuksen voimaantultua tulkintaongelmia aiheuttaa lokitietojen keräämistä koskevan sääntelyn puute, joten uusien säännösten ottaminen yleislakiin on tarpeellista.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Rajapintojen avaaminen ja tiedonsaannin säätäminen yhteen yleislakiin tuntuu kannatettavalta. Oletuksena tämä hyödyttää myös käytännön työtä ja tiedonohjauksen kehittämistä organisaatiossa itsessään. Nykyisin on ongelma, ettei tiedonohjausta saada kovinkaan kattavasti ulottumaan juurikaan asianhallintajärjestelmiä pidemmälle suljettujen rajapintojen vuoksi.

Työryhmä toteaa, että tiedot tulisi voida luovuttaa ilman erillistä tietolupaa, jos tiedonsaantioikeus perustuu lakiin. Laissa ei kuitenkaan usein säädetä, mitkä ovat välttämättömät henkilötiedot, jotka luovutetaan (tietojen minimoinnin ja tarpeellisuuden vaatimukset). Tietoja luovuttava viranomainen vastaa tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta ja tällä hetkellä on epäselvää, kuinka pitkälle viranomaisen tulee itse selvittää luovutuksensaajan käsittelyn oikeusperustetta, jos luovutusta pyytävä ei osaa asiaa itse selvittää. Lisäksi tiedonsuojaamisen tulisi olla luovutuksensaajan vastuulla, eikä luovuttavan tahon, jolla on vain vähäiset mahdollisuudet selvittää tosiasiasa, miten henkilötietojen suojaaminen on toteutettu luovutuksen jälkeen. Mietinnössä on tarkasteltu myös hallintopäätöksen antamiseen liittyviä kysymyksiä, niiden osalta tulisi huomioida myös tilanteet, joissa viranomainen on pyytänyt lisäselvitystä luovutusta koskevan asian ratkaisemiseksi, mutta tällaista lisäselvitystä ei koskaan saada, mikä todennäköisesti johtuu usein siitä, että henkilötiedoille ei olekaan tosiasiallista tarvetta, tulisiko myös näissä tilanteissa tehdä varsinainen hallintopäätös.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Kaikki salassapitoa koskevat säännökset tulisi keskittää yhteen lakiin.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Malli, jossa tutkimuslaitos toimisi rekisterinpitäjänä ja arvioisi yhdessä tutkijan kanssa, mitä tietoja ja rekistereitä tutkimuksessa tarvitaan sekä tarjoaisi tutkijalle riittävät muut palvelut mm. lupamenettelyn ja tiedonhallintaan voisi olla perusteltu. Toisaalta tällaista kovin pitkälle menevää velvoitetta tulisi arvioida suhteessa yliopiston oikeuteen järjestää hallintonsa itsenäisesti sekä tutkijan vapauteen valita omat tutkimuskohteensa. Vaikka yliopisto olisi rekisterinpitäjä, se ei pysty jokaisen tutkimuksen osalta arvioimaan tosiasiallisesti tietojen tarpeellisuutta, joka on kuitenkin viimekädessä tutkijan tai tutkimusryhmän tehtävä.

EU:n tietosuojasetuksen voimaantulo lisää todennäköisesti viranomaisille kohdistettuja tietopyyntöjä esim. omien tietojen tarkastamiseen. Pyyntö voi olla laajoja ja aikaa vieviä. On tärkeää, että myös viranomaiselle annetaan oikeus varata riittävästi aikaa asian käsittelyyn.

Mietinnössä todetaan, että anonymisointi mahdollistaisi myös henkilörekisterien käytön avoimena datana. Tietosuojasetusta koskien näyttäisi siltä, että anonymisoinnin kynnyksen asettuu kovin korkealle ja myös ns. jäännösriskiä tulisi pystyä arvioimaan teknologian kehittyessä. Tätä asiaa olisi syytä tarkastella työryhmän jatkotyössä koskien henkilörekisterissä olevien tietojen käyttöä.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Kuten työryhmän esityksestä ilmenee tällä hetkellä tietoaineistojen säilyttämiseen ja arkistointiin liittyy paljon epäselvyyksiä. Työryhmän ehdotuksena on, että tietojen säilyttämisen kriteerit määriteltäisiin laissa. ”Tiedonhallintayksiköt” tunnistaisivat omatoimisesti kriteerien perusteella myös pysyvästi säilytettävät aineistot. Tietoaineistojen säilyttämisen, arkistoinnin ja hävittämisen osalta on olemassa ohjaustarve, johon tulisi olla saatavilla siirtymäaikana kattavaa valtakunnallista ohjausta ja koulutusta.

Toisaalta esitetään, että jatkossa viranomaisilla ei olisi jatkossa enää omia arkistoja, sillä arkistoitu aineisto olisi kansallisarkiston hallussa toisaalta todetaan, että tieteellisen tutkimuksen tietoaineistojen arkistointi pitää järjestää osaksi korkeakoulujen ja lakisäätteisiä tehtäviä hoitavien tutkimuslaitosten toimintaa.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Jokainen viranomainen päättää itse tietoaineistojen luovuttumisesta etäkäyttöön. Keskitettyjen tietovarantojen osalta tulisi miettiä uudelleen rekisterinpitäjän käsitettä ja sitä voitaisiinko myös näin päästä keskitetympään tutkimuslupahakemusten käsittelyyn. Jos tällä hetkellä on käytössä esim. tutkimusaineistojen etäkäyttöympäristö, jonka kautta tutkijan on mahdollista käyttää henkilö- ja yritystason aineistoja turvallisesti niin, että aineistot ovat tutkimuslupakohtaisesti yhdistettävissä muihin tutkimusaineistoihin. Käytännössä tutkija avaa työasemaltaan suojatun etäyhteyden keskitetyn tahon hallinnoimalle palvelimelle verkkoyhteyden kautta ja työskentely tapahtuu

suljetussa järjestelmässä. Sen lisäksi, että asiasta on sovittu toimintaympäristön toteuttajan ja yliopiston välillä, aineistojen luovuttaminen tutkimuskäyttöön etäkäyttöjärjestelmässä edellyttää erillistä rekisterinpitäjän eli korkeakoulun myöntämää tutkimuslupaa. Tällaisessa tilanteessa voisi nähdä, että myös lupa tutkimuskäyttöön tulisi antaa keskitetysti.

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?

Ennakoiva valtakunnallinen tiedotus, koulutus ja ohjaus. Linjausten ja vaatimusten selkeys. On hienoa, että työryhmä pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen tukeen, jota viranomaiset tarvitsevat julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Lainsäädäntömuutoksen toimeenpanosta aiheutuu resurssitarpeita sekä tarvetta tarkastella toimintaprosesseja uudestaan.

Taloudelliset vaikutukset

-

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

-

Yhteiskunnalliset vaikutukset

-

Havila Marjo
Jyväskylän yliopisto