

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

2.1.5 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely

Luvun viimeisessä kappaleessa on referoitu virheellisesti tietohallintolain 8.2 §:ää. Se kuuluu, tekstissä olevan sitaatin sijaan, seuraavasti: Jos kahden tai useamman ministeriön toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia kuvausten ja määritysten päällekkäisyyksiä, ministeriöiden on yhdessä sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta.

2.1.6 Tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin sääntely

Ympäristöministeriön mukaan on perusteltua tuoda nykytilan kuvauksessa esiin, että rakennettua varallisuuttamme koskevat rakennuslupa-asiakirjat ovat pysyvästi säilytettäviä. Rakennuksia koskeva tieto syntyy suunnittelun ja kiinteistönpidon myötä ja tulee näkyväksi viranomaisissa erilaisten maankäyttöpäätösten myötä. Julkisessa hallinnossa on erilaisia linjauksia siitä kuka vastaa rakennettua ympäristöä koskevasta tiedosta - kuka ”omistaa” tiedon.

Suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon tiedot ovat pääsääntöisesti Suomessa nykyisin kansainvälisten standardien mukaisessa muodossa. Kunnan ja valtion viranomaiset käyttävät kansallisesti määriteltäviä tiedon rakenteita. Viranomaisten käyttämät tiedonrakenteet eivät nykyisin

tue maankäyttöpäätöstietojen ja rakennuksia koskevan tiedon jatkokäyttöä tai kaupallistamista. Hidasteen muodostaa ratkaisujen kuntakohtaisuus.

2.1.7.

Nykytilan kuvauksessa voisi tuoda esille mahdollisesti ongelmallisen nykytilanteen, jossa laaja-alaisten ja merkittävien järjestelmämuutosten lausunnonantajana on valtiovarainministeriö ja toimialojen vastuuministeriöt puuttuvat.

2.2.5

Yhteentoimivuuteen ohjataan Inspire-direktiivissä metatietojen lisäksi myös yhteisillä tietomalleilla.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Tavoitekohdassa voisi tuoda myös esille, että tällä esityksellä ei ole tarkoitus säätää yksityisen ja julkisen sektorin tietojen yhteentoimivuudesta, joka sekin on tärkeä ja hallintaa vaativa asia. Yksityissektorin osallistuminen julkisen sektorin tietojen yhteentoimivuuden määrittelytyöhön on tämän yhteenkytkeytymisen vuoksi tärkeää. Sen vuoksi yhteistyöhön liittyvät mekanismit voisi kuvata myös lyhyesti, sekä nykytilakuvauksessa että keskeisissä ehdotuksissa, jos niiden ajatellaan muuttuvan.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Yhteentoimivuus

Luonnoksessa: "Ehdotetun lain lukujaon mukaisesti laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvallisuudesta, turvallisuusluokittelusta, asian ja palvelujen tiedonhallinnasta, tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta sekä tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista."

Tietoalueen yhteentoimivat ratkaisut korostuvat sellaisilla tietoalueilla kuten rakennettu ympäristö, jossa omistus ja perustiedot ovat yksityisellä sektorilla, mutta joka on vahvasti säädeltyä. Yksityisen sektorin toimijat vaihtelevat mittakaavaltaan yksityishenkilöstä suuriin kansainvälisiin yrityksiin, minkä vuoksi kiinteistö ja rakentamisalalla nähdään tarpeellisenä nojautuminen kansainvälisiin standardeihin ja yhteisiin yhteentoimivuuden ratkaisuihin kansallisesti ja kansainvälisesti. Tavoitteissa tulee siksi selvästi nousta esiin yhteentoimivuuden työkalut sekä tietoalueiden sisäisen yhteentoimivuuden menettelyt. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan mm. ministeriöiden asetuksenantovaltuus hallinnonalansa yhteentoimivuuden toteuttamiseksi tukisi tätä.

Luonnoksessa: "Ehdotetussa laissa olisi säännökset julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Sääntely uudistaisi merkittävällä tavalla voimassa oleviin arkistolain ja tietohallintolain

säännöksiin perustuvaa ohjausta. Tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuteen liittyvä ohjaus säilyisi perusteiltaan vastaavana kuin tietohallintolaissa. Ohjaus kohdistuisi edelleen niihin keinoihin, joilla varmistetaan yhteentoimivuus. Sääntelystä poistettaisiin kuitenkin sellaiset toimintatavat ja muun muassa ongelmallisiksi havaitut asetuksenantovaltuudet, joita ei olla tehokkaasti pystytty käyttämään. Yleinen ohjaus säilyisi valtiovarainministeriön tehtävänä."

Tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuteen liittyvä ohjaus ei ympäristöministeriön näkökulmasta säilyisi luonnoksena olevan lain perusteiltaan vastaavana kuin nykyisessä tietohallintolaissa. Ympäristöministeriö ei näe asetuksenantovaltuutta nykyisessä laissa ongelmallisena, kyse on ollut alan hitaasta kypsymisestä asetuksenantoon. Ellei asetuksenantovaltuutta säilytetä nykyisessä laajuudessaan ja alan lukuisat tiedonhallintayksiköt määrittävät yhteentoimivuutta omista lähtökohdistaan lisääntyy paine säädellä tiedonhallinnon yhteentoimivuudesta asiakohteisella erityislainsäädännöllä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Ehdotettavasta laista puuttuu voimassa olevan tietohallintolain 8 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Lisäksi siitä puuttuu tietohallintolain 8 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan "Jos kahden tai useamman ministeriön toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia kuvausten ja määritysten päällekkäisyyksiä, ministeriöiden on yhdessä sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta". Nämä muodostavat, yhdessä edellä kuvatun asetuksenantovaltuuden kanssa, keskeisen, ministeriöille toimivallan ja veloitteen perustavan kokonaisuuden, joiden puuttuminen ehdotettavasta laista tulee käytännössä vaikeuttamaan yhteentoimivuudesta huolehtimista merkittävästi. Ympäristöministeriö ehdottaa, että uuteen lakiin otettaisiin vastaavat säännökset. Säännöksistä pitää selvästi käydä ilmi, että kuvauksiin ja määrityksiin sisältyy velvoittavia osia, joita kaikkien toimialan viranomaisten on noudatettava osana yhteentoimivuuden vaatimusta. Jos on tarpeen säätää menettelyistä, joilla veloitteen kohteena olevat viranomaiset kytetään määrittelytyöhön mukaan, tätä koskevat säännökset on myös lisättävä ehdotettavaan lakiin.

Luonnoksessa: "Ehdotettu laki sisältäisi kattavasti sääntelyn tiedonhallinnan suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyvistä velvoitteista. Sääntelyllä pyritään kattamaan eri tiedonhallinnallisista tarpeista syntyvät, kuten julkisuusperiaatteen toteuttamisesta, toiminnan tehokkaasta järjestämisestä, arkistoinnista ja henkilötietojen suojasta vaatimukset."

Kattava sääntely yhdistettynä tietohallintoyksikkökohtaiseen määrittelykuvaukseen ja muutossuunnitteluun voi ilman tietoaluekohtaista koordinaatiota hidastaa olennaisesti tietoalueen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistä tiedonhallintaa ja tietojen käyttöä.

Jos kattava sääntely kohdistuu liian pieniin yksiköihin, ei tällä ympäristöministeriön näkemyksen mukaan synny yhteentoimivuutta.

Luonnoksessa: "Ehdotetussa laissa säänneltäisiin tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista."

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tulisi säätää selkeästi myös yhteentoimivuutta tuottavien tunnisteiden ja linkitettävyyden perustasosta.

Rakennetun ympäristön osalta oleellista on kaiken tiedonhallinnan rakentamisen rakenteisen tiedon varaan niin että rakennuksia tai rakennettua ympäristöä koskevia tietoja voidaan irrottaa henkilötiedoista tai verotustiedoista. Ympäristöministeriön tekemien selvitysten nojalla tiedetään, että useissa lakisääteisissä prosesseissa tarvitaan ainoastaan pientä osaa esimerkiksi rakennusluvassa tai kaavassa muodostuvasta tiedosta. Tietojen julkisuuden kannalta on keskeistä,

etemme huomioida ainoastaan tiedonhallintayksikön omista lähtökohdistaan tuottamia määräyksiä vaan on mahdollista irrottaa tietoa tiedonhallintayksiköiden prosesseista.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Säätelyyn sisällytettävät termit ja käsitteet olisi valittava siten, että ne olisivat selkeitä ja yhtenäisellä tavalla ymmärrettävissä.

2 § Määritelmät

Lain määritelmiin tulisi lisätä tiedonhallintamalli ja tiedonhallintakartta. Myös voisi olla hyvä määritellä seuraavat termit: elinkaaripäätös (9 §), lokitiedot (18 §), viestipohjainen ja tiedostopohjainen (29 §) sekä arkisto ja asiarekisteri.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

5 § Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus

Yleinen tiedonhallintakartta ja sen ylläpito ministeriöittäin ja valtiovarainministeriön koordinaatiossa on riittämätön työkalu laajojen tietoalueiden yksityisen ja julkisen sektorin yhteentoimivuuden linjaamiseen ja ohjaamiseen (vrt. rakennettu ympäristö). Rakennetun ympäristön tietoalueella tarvitaan yhteisesti sekä yksityistä että julkista sektoria ohjaavia säädöksiä.

Ministeriöiden toimialakohtainen koordinaatio- ja ohjausvastuu tulee sisältyä ohjausmalliin.

Ympäristöministeriö ei näe asetuksenantovaltuutta nykyisessä laissa ongelmallisena. Ellei asetuksenantovaltuutta säilytetä nykyisessä laajuudessaan ja alan lukuisat tiedonhallintayksiköt määrittävät yhteentoimivuutta omista lähtökohdistaan, lisääntyy paine säädellä tiedonhallinnon yhteentoimivuudesta asiakohtaisella erityislainsäädännöllä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Lakiehdotuksen 5 ja 6 §:ssä korostuu valtiovarainministeriön rooli tiedonhallinnassa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tiedonhallinnan yhteistyötä ei voida näin pitkälle eriyttää muusta hallinnonalojen tiedon tuotannosta ja yhteistyöstä.

6 § Julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintä teknisen palvelujen tuottamisen

yhteistyö

Esitetty malli siirtää JHS-suositukset nykyiseltä Juhtalta lautakunnalle. Lautakunnasta puuttuvat toimialan ministeriöiden edustus ja vastuuministeriön esittelyvaltuus. Nämä tulisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan sisältyä vastuuministeriölle. Julkisen hallinnon suosituksia ei tule antaa ilman toimialan ohjaavan ministeriön läsnäoloa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan myöskään lautakunta ei tosiasiaa pysty yhteensovittamaan erilaisia intressejä tiedonhallinnan toteuttamiseksi. Esitetty lautakunnan kokoonpano ei ole yhteentoimivuuden linjausten kannalta riittävä.

Esitettyssä mallissa tulisi huomioida julkisen hallinnon tiedonhallinnan vaikutus yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksiin. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle tulee olla tunnustettu rooli ja tehtävä.

Ympäristöministeriö on suunnitellut nykyisen tietohallintolain 7§:n koordinaatiovastuun nojalla yksityisen ja julkisen sektorin välisen yhteentoimivuuden yhteistyöryhmän asettamista. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä tällaisen mahdollisuuden säilyttämisen uudessa lainsäädännössä.

Ympäristöministeriössä on selvitetty yksityistä sektoria ohjaavien kansainvälisten standardien, julkista sektoria ohjaavien EU-direktiivien, kansallisen sääntelyn ja esim. JHS-suositusten suhdetta. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että näitä yhteentoimivuutta edistäviä toimenpiteitä voidaan jatkossakin käsitellä hallinnonalalla koordinoitusti ja tarkoituksenmukaisesti.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan lautakuntamallissa ja sille annetuissa tehtävissä hämärtyy viranomaisten päätösvalta, määräykset ja esim. tulosohejaus.

Luonnoksen 6 §:n mukaan valtiovarainministeriön on huolehdittava, että julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinoitua varten on järjestetty valtion viranomaisten, kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten yhteistyötavat ja -menettelyt. Epäselväksi jää, miten nämä yhteistyötavat ja -menettelyt on käytännössä tarkoitus järjestää.

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota 7 §:ssä säädettyyn julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan kokoonpanoon. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan esimerkiksi henkilötietojen suojan huomioon ottaminen. Lautakunnan kokoonpanossa ei kuitenkaan ole erityisesti jäsentä, jolla olisi asiantuntemusta nimenomaan tietosuojaa-asioissa.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

10 § Tiedonhallintamalli

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään tiedonhallintamalliin sisällytettävistä tiedoista. 10 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan sen tulisi sisältää tietovarantojen tietoaineistosta yleisen tietosuoja-asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot riippumatta siitä, käsitelläänkö tietovarannossa henkilötietoja. Ympäristöministeriö toteaa, että säännöksen osalta jää epäselväksi se, miksi nimenomaan nämä tiedot ilmoitettaisiin, eli mikä on tietojen ilmoittamisen tarkoitus ja peruste. Lisäksi ministeriö ehdottaa harkittavaksi, olisiko tarpeellista avata asetuksen mukaiset tiedot lakitekstiin ja viitata tietosuoja-asetukseen perusteluissa, jotta säännös olisi selkeämpi.

Tiedonhallintayksikkökohtaisesta tiedonhallintamallista, -kartasta ja –muutossuunnitelmasta (10-11 §) ympäristöministeriö toteaa, että se voi aiheuttaa epäselvyyttä ja päällekkäistä työtä sellaisten tehtävien kuvaamisessa, joihin osallistuu saumattomasti useita viranomaisia. Esimerkiksi vesien- ja merenhoidon tehtävissä voisi olla mielekkäämpää kuvata koko vesienhoidon prosessit, tietovarannot ja järjestelmät kuin kuvata näitä toimintoyksikkökohtaisesti ja yrittää mahdollistaa toimintayksikkökohtaisiin kuvauksiin kaikki lakiesityksen edellyttämät sidokset ja riippuvaisuudet. Lakiesityksessä tulisi jollain tavalla huomioida sekä hallinnonalojen sisäiset että hallinnonalan rajat ylittävät kuvaukset ja niiden vastuutaho.

Täsmennysehdotus (11 §): Toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava myös tietohallinnon muutossuunnitelma tarpeellisin osin, kun valmisteltavat ...

12 § Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta

Pykälässä 12 on lausunto pyydettävä, kun muutoksen arvioitu vaikutus valtiontalouteen ylittää miljoonan euron. Vaikutuksen arviointi voi olla kuitenkin epävarmaa ja olisiko selkeämpää asettaa rajaksi, että muutoksen toteutuskustannukset ylittävät miljoona euroa.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

15 § Tietojen siirtäminen tietoverkossa

Esityksen 15 §:ssä on todettu, että tietojensiirto on toteutettava tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvaluusella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä henkilötietoja. Perusteluissa voitaisiin kuvata, mitä tämä tarkoittaa käytännössä, toimitaanko nyt jo näin vai pitääkö jatkossa suojata jotenkin erityisesti kaikki mahdolliset henkilötiedot?

18 § Lokitietojen kerääminen

Kerättävien lokitietojen sisältö pitäisi määritellä siten, että lokitiedot palvelevat määriteltyä käyttötarkoitusta, esimerkiksi nähdään, kuka on katsonut mitä tietoja milloin. Vain oleelliset tiedot on kerättävä. Teknisten virheiden selvittämisen voisi jättää pois lokitietojen käyttötarkoituksesta.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Ympäristöministeriö haluaa kiinnittää huomiota lakiluonnoksen 29 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteluihin. Niiden mukaan ”säännöllisesti toistuvalla tiedonsiirrolla tarkoitettaisiin tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin päivittäin tai viikoittain viranomaisten välillä.”

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on ainakin yksi viranomaisten välinen tiedonsiirto, joka tehdään vuosittain (Tilastokeskukselle). Eikö tätä voitaisi pitää säännöllisenä? Ympäristöministeriö pohtii, onko perusteluteksti tältä osin muotoiltu liian rajaavasti, ja ehdottaa perustelutekstin muuttamista siten, että kyse voisi olla säännöllisin aikavälein, esimerkiksi päivittäin, viikoittain, kuukausittain tai vuosittain tapahtuvista tiedonsiirroista.

Ympäristöministeriö haluaa kiinnittää huomiota myös lakiluonnoksen 29 §:n 1 momentin kolmanteen virkkeeseen, jonka mukaan viranomaisen voisi avata teknisen rajapinnan myös muissa tilanteissa tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle. Perustelujen mukaan kyseisen virkkeen ”tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten tietojärjestelmien välinen tietojenvaihto muissakin kuin säännöllisesti toistuvissa vakio- tai muotoisissa tiedonsiirroissa, mutta tältä osin tiedonsiirron järjestäminen tietojärjestelmien välillä ei ole pakollista. Kysymykseen tulisivat tilanteet, joissa tietoluovutukset eivät olisi säännöllisiä, mutta ne olisivat vakiosisältöisiä.” Ympäristöministeriön hallinnonalalla voi olla kyse säännöllisistä, mutta ei välttämättä vakiosisältöisistä tietopyynnöistä eli pyynnöistä, joiden sisältö vaihtelee tapauskohtaisesti. Ympäristöministeriö pohtii, onko perusteluteksti muotoiltu myös tältä osin liian rajaavasti, ja ehdottaa voisiko perusteluissa huomioida myös sen, että kyse voisi olla joko vakiosisältöisistä tai sisällöltään tapauskohtaisista tietopyynnöistä.

30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle

Tiedonjaon ja relevantin ympäristö- ja luontotiedon hyödyntämisen kannalta vaikuttaa kannatettavalta esim. 30 §:ssä mahdollistettu katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle.

31 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Rajoittaako pykälässä 31 esitetty tietoaineistojen luovutusta koskeva teksti ympäristötietojen luovuttamista muille kuin viranomaisille vain kun tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Ympäristötietoa on tarvetta antaa muiden kuin viranomaisten käyttöön teknisten rajapintojen kautta esim. mobiilisovellusten käyttöön.

Käsite erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus pitäisi avata täsmällisemmin joko itse säännöksessä tai sen perusteluissa. Sitä voi joko tulkita suppeasti, jolloin syntyy huoli edellä kuvatusta ympäristötietojen luovuttamisen rajoittamisesta. Käsitettä voi tulkita toisaalta myös laajasti: Periaatteessa julkisuuslaissa ”säädetään erikseen” yleisön oikeudesta saada tiedot kaikista julkisista asiakirjoista perustelematta pyyntöä (paitsi henkilötietoja luovutettaessa rekisteristä pyyntö on perusteltava), ks. julkisuuslaki 9 ja 13 §. Jos erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus – käsitettä tulkitaan niin, että se koskee julkisuuslaissa säädettyjä yleisön tiedonsaantioikeuksia, se tarkoittaa, että kuka tahansa saa oikeuden pyytää massamuotoisesti teknisen rajapinnan avulla kaikki viranomaisten hallussa olevat tiedot, jotka eivät ole salassa pidettäviä tai henkilörekisteriluovutuksia. Viranomaisen harkintaa ohjaa näissä tilanteissa ehdotettavan lain 31 §, jossa todetaan, että viranomainen voi luovuttaa tiedot, jos tiedon pyytäjällä on oikeus käsitellä näitä tietoja tai laissa erikseen säädetty tiedonsaantioikeus. Koska tavoitteena on kaikkien julkisten asiakirjojen muuntaminen ja säilyttäminen sähköisesti, koneluettavassa muodossa, on tietojen siirtäminen rajapintojen kautta tulevaisuudessa myös erittäin helppoa ja halpaa. Pitäisikö säännökseen kirjata muitakin perusteita massamuotoisten tietojen luovuttamiseen rajapintojen avulla kuin vain viranomaisen vapaa harkinta (voi avata) ja julkisuuslakiin perustuva yleisöjulkisuus ja siihen pohjautuva tiedonsaantioikeus? Ainakin asiaa olisi hyvä käsitellä perustuslakiperusteluissa eri näkökulmista. Siinä voisi tarkastella asiakirjajulkisuuden funktiota ja sitä, miten tällainen massamuotoinen tiedonsaanti palvelee tuota funktiota (tai muita perusoikeuskytkentäisiä funktioita) ja mitä perusoikeuksia tiedon luovuttaminen voi koskea sekä tehdä punninta mahdollisten haittojen ja hyötyjen välillä. Voisi olla myös hyvä asettaa tavoite, että ihmisillä on itsellään helposti saatavilla ne häntä välittömästi tai välillisesti koskevat tiedot (henkilö-, ympäristö tai muut tiedot), joita eri toimijoille jaetaan viranomaisten tietoaineistoista rajapintojen avulla ja joita esimerkiksi kaupalliset tai poliittiset toimijat hyödyntävät mm. myynnissä ja markkinoinnissa tai vaikuttamistyössään. Tällainen avoimuus lisäisi kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon ja lieventäisi sellaisia tietojen käyttöön ja digitaalisuuteen liittyviä uhkakuvia, joissa kansalaisten tietoja käytetään heidän tietämättään erilaisiin yllätyksellisiin tarkoituksiin.

Pykälissä 28-31 viranomaiset oikeutetaan ja veloitetaan hyödyntämään asioiden selvittämisessä suoraan toisten viranomaisten tietoaineistoja ilman, että tieto kulkee asianosaisten kautta. Tästä seuraa käytännössä myös, että asianosainen ei tiedä automaattisesti, mitä hänen asiaansa liittyvää tietoa viranomainen saa rekistereistä käyttöönsä ja mitä tietoja se tarkalleen ottaen hyödyntää asian selvittämisessä ja päätöksenteossa. Tästä seuraa myös, että asianosainen ei asian käsittelyn yhteydessä pääse valvomaan, että tieto on virheetöntä ja ajantasaista. Lakiin olisikin syytä ottaa ainakin periaatetason säännös, jossa asianosaisille ja muille, joiden tietoja käsitellään, annetaan oikeus päästä asiakasnäkymän kautta kaikkiin niihin viranomaisten tietoaineistojen tietoihin, joita asiaa käsittelevä viranomainen on käyttänyt asian selvittämisessä tai ratkaisemisessa. Vaihtoehtoisesti pitäisi säätää, että viranomaisen tulisi kuulemisvaiheessa ja viimeistään asian ratkaisevassa päätöksessään yksilöidä riittävästi, mistä rekistereistä tietoa on haettu päätöksenteon tueksi ja miten asianosainen pääsee itse tutustumaan käytettyyn tietoaineistoon (vielä muutoksenhakuajan kuluessa). Vastaavat ”tarkastusoikeudet” pitäisi luoda palveluprosesseihin, joissa ei synny päätöstä. Hallintolain 42 §, jonka mukaan henkilörekisteristä saadut tiedot on kirjattava, on melko epämääräinen (takaako kirjaaminen sen, että henkilö saa asiasta tiedon oikea-aikaisesti?) eikä riitä henkilötietorajauksensa vuoksi. Päätökset voivat koskea esimerkiksi oikeushenkilöitä, joita henkilötietosäätely ei koske. Lisäksi päätöksenteon perusteena voidaan käyttää monia muitakin viranomaisrekistereissä olevia tietoja, kuin henkilötietoja. Henkilötiedon käsitettäkin sovelletaan usein suppeasti esimerkiksi niin, että kiinteistönomistajan omaa rakennusta koskevia tietoja ei pidetä sellaisina henkilötietoina, että omistajalla olisi oikeus päästä katsomaan tietoja katseluyhteyden avulla tai muulla vastaavalla tavalla ”omina tietoinaan”. Säännös asianosaisten oikeuksista on välttämätön kansalaisten luottamuksen säilyttämisen vuoksi. Ongelmia tulee, jos kansalaiset kohtaavat tilanteita, joissa rekistereissä olevia tietoja on käytetty yllättävällä tavalla tai joissa rekisteritiedot ovat olleet virheellisiä tai asiayhteyteen sopimattomia ja aiheuttaneet asiakkaalle haittaa tai vaivaa.

Tämä näkökulma on tunnistettu esimerkiksi valmisteilla olevassa EU:n laajuisen kansalaisten palveluväylän perustamista koskevassa asetuksessa. Käyttäjät voisivat palveluväylän kautta hoitaa siinä luetteloituihin hallintopäätöksiin liittyvät hakemuksensa täysin sähköisesti EU:n laajuisesti. Säännöksen nojalla perustettaisiin myös tekninen järjestelmä, jossa eri jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat vaihtaa automaattisesti sähköisesti todistusmateriaalia (= asiakirjoja tai tietoja, joita viranomainen edellyttää tosiseikkojen tai sen todistamiseksi, että menettelyllisiä vaatimuksia on noudatettu). Tällaisen teknisen järjestelmän on asetusluonnoksen mukaan mm. annettava käyttäjälle (palveluväylän asiakkaalle, hakijalle yms.) mahdollisuus tarkastella todistusmateriaalia, jota todistusmateriaalia koskevan pyynnön tehneen toimivaltaisen viranomaisen on tarkoitus käyttää.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

33 § Tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittäminen

Kannatettavaa esityksessä on 33 § (tietoaineiston arkistointitarpeen määrittely), jossa arkistoinnin perusteeksi on muun ohella otettu se, että aineisto kuvaa olennaisella tavalla luonnon- ja

kulttuuriympäristöä tai niiden muutoksia. Pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi luonnonvarojen rinnalle lisätä luonnonympäristö.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Siirtymäsäännösten määrääjat vaikuttavat haasteellisilta. Niitä pitäisi tarvittaessa pidentää, mikäli lausuntokierroksen palaute tukee tätä huolta.

14. Muut huomiot

Ympäristöministeriö kannattaa tiedonhallintaa koskevan yleislain uudistamista. Tällöin voidaan minimoida erityislainsäädäntöön sisällytettävien tiedonhallintapykäliden tarvetta. Uudistuksen myötä merkittävä osa tiedonhallinnan ja tietosuojan lainsäädännöstä tulee ajantasaistetuksi. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että yleissäädösten uudistamista jatketaan seuraavalla vaalikaudella, niin että myös julkisuuslaki uudistetaan.

Lakiehdotus selkeyttää digitalisoinnin pelisääntöjä julkishallinnossa ja edesauttaa siten sähköisten menettelyiden käyttöönottoa mm. sektorilainsäädännössä. Samoin lakiehdotus edistää yhden luukun säädösten ja palveluiden käyttöönottoa.

Viranomaisten välisen tietojen vaihdon helpottaminen on tärkeä tavoite, joka toteutuu siinä vaiheessa, kun viranomaiset ovat saavuttaneet laissa säädetyn tavoitetason.

Säännökset ovat kunnianhimoisia ja tarvitsevat toteutuakseen voimakasta panostusta ja tukea lain täytäntöönpanovaiheeseen.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallinnan suunnittelun ja kuvaamisen osalta on määritelty käsitteet tiedonhallintamalli ja tiedonhallintakartta, joiden tekemisen työmäärä on kohtuullisempi aiemmin vaadittuihin kuvauksiin verrattuna.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Esitys helpottaa ja mahdollistaa paremman sähköisen tiedonvaihdon viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja yritysten välillä esitettyjen rajapintojen kautta.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Luonnoksessa ”Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset jakautuvat kertaluonteisiin kustannuksiin tiedonhallinnan järjestämisen, kuvausten laatimisen sekä tiedonkäsittelyprosessien ja käytäntöjen muuttamisesta vaatimuksia vastaavaksi sekä mahdollisiin jatkuviin kustannuksiin, joita uusien vaatimusten toteuttaminen laadukkaamman tiedonhallinnan ylläpitämiseksi aiheuttaa.”

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan se, että tietoalueella koordinoitusti ja yhdessä yksityisen ja julkisen sektorin kanssa sovitusti otetaan käyttöön yhteentoimivuutta lisääviä elementtejä, alentaa tiedonhallinnan pysyviä kustannuksia. Vaarana on, että tiedonhallintayksiköt määrittelevät ja kuvaavat toisteisesti rakennetun ympäristön osalta samaa asiaa.

Luonnoksessa: ”Yleisessä tietoverkossa julkaistavien julkiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaineistojen tuottaminen tulee vaatimaan tiedonhallintayksiköiltä tietosuoja- ja tietoturvanenettelyiden kehittämistä sekä aineistojen mahdollista muokkaamista siten, että aineistojen sisältämät yleisen turvallisuuden tai tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumisen vaarantavat tiedot voidaan julkaistavista aineistoista poistaa. Julkaistavaksi tarkoitettujen tietoaineistojen päivittäminen tulee vaatimaan myös jatkuvaa ylläpitoa sekä kehittämistä.”

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan perustasoa on, että viranomaispäätöksistä saatava tieto rakenteellisessa muodossa julkaistaan avoimesti. Lisäksi on toivottavaa, että luonnoksessa näkyisi avoimen datan vaatimus viranomaispäätöksissä siltä osin, kun muusta perustellusta syystä sille ei ole esteitä.

Luonnoksessa: ”Yleisessä tietoverkossa julkaistavien julkiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaineistojen tuottaminen tulee vaatimaan tiedonhallintayksiköiltä tietosuoja- ja tietoturvanenettelyiden kehittämistä sekä aineistojen mahdollista muokkaamista siten, että aineistojen sisältämät yleisen turvallisuuden tai tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumisen vaarantavat tiedot voidaan julkaistavista aineistoista poistaa. Julkaistavaksi tarkoitettujen tietoaineistojen päivittäminen tulee vaatimaan myös jatkuvaa ylläpitoa sekä kehittämistä.”

Perusvaatimustaso on ympäristöministeriön mukaan asetettava niin, että tieto on rakenteellista, koneluettavaa ja vakioitujen määritysten mukaisia.

Luonnoksessa: ”Muutossuunnitelman laatimisveloitteeseen sisältyvä velvoite arvioida muutoksen toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia parantaa tiedonhallintayksiköiden mahdollisuuksia arvioida muutosten vaatimaa resurssitarvetta sekä luo edellytykset paremmalle taloudellisten riskien arvioinnille. Tiedonhallintakartan julkaisua koskevan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia on pyritty vähentämään yhdenmukaistamalla ehdotettu sääntely vastaamaan sisällöllisesti julkisuuslain (621/1999) 20 §:ssä viranomaisille säädettyä tiedon tuottamis- ja jakeluvuoroitetta, EU:n tietosuojasetuksen henkilötietojen käsittelyselostetta ja informointivelvoitteita sekä muun muassa kuntalain (410/2015) 29 §:ssä säädettyjen viestintävelvoitteiden kanssa.”

Ympäristöministeriön mukaan nykyisten kehittämishankkeiden perusteella olisi tarpeen muutostilanteissa arvioida tiedonhallintayksikön yksikkökohtaisen ja kansallisen tason ratkaisun käyttöönoton taloudelliset vaikutukset.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan se, että tietoalueella koordinoitusti ja yhdessä yksityisen ja julkisen sektorin kanssa sovitusti otetaan käyttöön yhteentoimivuutta lisääviä elementtejä, alentaa tiedonhallinnan pysyviä kustannuksia. Vaarana on, että tiedonhallintayksiköt määrittelevät ja kuvaavat toistaiseksi rakennetun ympäristön osalta samaa asiaa. Pällekkäinen työ aiheuttaa turhia kustannuksia.

Luonnoksessa: ”Lakiehdotukseen sisältyvät velvoite tiedonhallintayksiköille järjestää muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvien tietoaineistojen hallinta siten, että tietoaineistoista muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuuden yksilöivällä tunnuksella”

Ympäristöministeriön pitää vähimmäisvaatimuksena rakennetun ympäristön viranomaispäätösten osalta sitä, että asioiden yksilöivä asiatunnus aina liitetään paikkatietoon sekä fyysisen kohteen yksilöiviin pysyviin tunnuksiin. Ympäristöministeriö esittää, että yksilöivien tunnusteiden käytöstä säädettäisiin yleisellä tasolla tässä laissa eikä erillislainsäädännössä.

Luonnoksessa puhutaan sisään tulevien asiakirjojen digitoinnista. Rakennettua ympäristöä koskevat dokumentit pääsääntöisesti tuotetaan digitaalisessa muodossa. Viranomaiskäsittelyyn niitä on muokattu päätöisasiakirjoiksi. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan sähköisten suunnitelma-asiakirjojen käsittely ja arkistointi tulee huomioida sääntelyssä. Näkökulma, johon ympäristöministeriö toivoo selkeää kannanottoa on viranomaisissa jo olevien päätöstietojen, kuten kaava- ja rakennuslupatietojen digitalisoinnin juridiikka. Päätöksissä oleva tieto voidaan rakenteellistaa, mutta toistaiseksi lainvoima on alkuperäisellä päätösdokumentilla.

4. Vaikutukset julkiselle hallinnolle

5 ja 6 §:issä korostuu valtiovarainministeriön rooli tiedonhallinnassa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan tiedonhallinnanyhteistyötä ei voida näin pitkälle eriyttää muusta hallinnonalojen tiedon tuotannosta ja yhteistyöstä. Tämä esitetty malli edellyttäisi merkittävää, eri hallinnonalojen yhteistyön lisäämistä valtiovarainministeriön kanssa, mikä ei näy tässä vaikutusten arvioinnissa.

Pokka Hannele
Ympäristöministeriö

Rönn Riitta
Ympäristöministeriö