

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

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esitysluonnoksesta laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää seuraavaa.

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole huomauttamista johdanto-osaan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että lainsäädännön syyttäjälaitokselle aiheuttamien, erityisesti taloudellisten vaikutusten kattava arviointi on mahdotonta esityksen keskeneräisyyden vuoksi.

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa Syyttäjälaitoksesta annetussa laissa esitetään syyttäjälaitoksen organisaatiota uudistettavaksi siten, että Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja sen alaisuudessa toimivista syyttäjänvirastoista muodostetaan yksi Syyttäjälaitos -niminen virasto. Organisaatiouudistuksen on suunniteltu tapahtuvan aikaisintaan kesällä 2019.

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksella on ratkaiseva merkitys sille, mikä tai mitkä syyttäjälaitoksessa ovat tiedonhallintayksiköitä. Sen vuoksi myös esitetyn lain voimaantulon ajankohdalla on huomattava merkitys syyttäjälaitoksen voimavarojen ja resurssien kannalta.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole huomauttamista nykytilan kuvaukseen.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan tavoitteita ovat 1) viranomaisten tiedonhallinnan laatu, 2) tietoturvallisuus, 3) tietoaineistojen vastuullinen hyödyntäminen sekä 4) julkisuusperiaatteen toteuttaminen viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa ja kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Näihin tavoitteisiin on tarkoitus päästä säätämällä yleislaki, johon koottaisiin yleiset säännökset tiedon elinkaaren hallinnasta. Laissa on kattava sääntely velvoitteista. Vastuun kohdentaminen organisaation johdolle tarkentaa tiedonhallinnan huolellista järjestämistä. Käsitteitä on uudelleenmääritelty ja luotu uusia.

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole huomauttamista esityksen tavoitteisiin. Keskeisiin ehdotuksiin Valtakunnansyyttäjänvirasto ottaa kantaa lain lukujen ja pykälien kohdalla.

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

Yleisissä säännöksissä on lain tarkoitus (1 §), määritelmät eri käsitteille (2 §), lain soveltamisala (3 §) ja tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä (4 §).

Määritelmien kohdalla esityksessä todetaan mm., että julkisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella tarkoitetaan esim. valtion virastoa. Tiedonhallintalain 2 §:n 2-kohdan mukaan tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan valtion virastoa. Valtion virasto voi pykälän perustelujen mukaan koostua useista viranomaisista.

Valtakunnansyyttäjänvirasto on valtion virasto ja Helsingin syyttäjänvirasto on valtion virasto. Esityksen perusteella on vaikeaa sanoa, voisiko Valtakunnansyyttäjänvirasto jo nyt toimia koko syyttäjälaitoksen tiedonhallintayksikkönä vai vasta organisaatiouudistuksen jälkeen.

Lisäksi tiedonhallintayksikkö -käsitteen suhdetta juuri voimaan tulleessa tietosuojasetuksessa olevaan rekisterinpitäjä -käsitteeseen tulisi selventää.

Soveltamisala määrittäisi käsitteiden avulla. Tiedonhallinnan uudistaminen ja yhtenäistäminen julkisessa hallinnossa eivät välttämättä edellytä koko käsitteistön uusimista, mikä tulisikin miettiä uudelleen.

Tiedonhallintalakia ei sovellettaisi mihin tahansa viranomaisten hallussa oleviin tietoihin, vain sellaisiin tietoaineistoihin, jotka koostuvat asiakirjoista tai tiedoista, joista voidaan muodostaa asiakirjoja. Tiedonhallintalaki on yleislaki, joten jos muussa laissa on säädetty tiedonhallintalaista poikkeavalla tavalla, tulisi tällainen laki sovellettavaksi tiedonhallintalain sijaan. Olisi ollut

toivottavaa, että esityksen perusteluissa olisi mainittu edes muutamia erityislakeja, joita 3 §:n 1 momentin mukaan sovelletaan tiedonhallintalain sijasta.

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

Luvussa säädetään tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjauksesta (5 §), julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamisen yhteistyöstä (6 §), julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta (7 §), tiedonhallintalautakunnan päätöksenteosta ja valvontatehtävästä (8 §) sekä oikeussuojasta ja muutoksenhausta tiedonhallintalautakunnan päätökseen (9 §).

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole tältä osin muuta lausuttavaa kuin, että esityksen jatkovalmistelussa kannattaisi miettiä, onko uusien viranomaisten perustaminen ja resurssointi tarpeen kiristyvän valtiontalouden aikana.

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

Tässä luvussa ovat tiedonhallintamalli (10 §), tiedonhallinnan muutossuunnitelma (11 §) ja lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta (12 §).

Jokaisen tiedonhallintayksikön tulee laatia ja ylläpitää tiedonhallintamallia, joka tulee sisältää tiedot: 1) toimintaprosesseista, 2) tietovarannoista, 3) tietoaineistoista, 4) tietojärjestelmistä ja 5) tietoturvajärjestelyistä. Tiedonhallintamallin voisi kuvata kokonaisarkkitehtuurimenetelmää käyttäen.

Lisäksi tiedonhallintayksikön on pidettävä yleisessä tietoverkossa saatavilla ajantasaista tiedonhallintamalliin perustuvaa tiedonhallintakarttaa, josta ilmenevät: 1) tiedonhallintayksikön keskeiset palvelut ja toimintaprosessit, 2) niihin liittyvät tietovarannot, 3) niitä käyttävät tietojärjestelmät, 4) näiden väliset yhteydet ja 5) tietojen saatavuus rajapintojen avulla.

Tiedonhallintayksikön olisi laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan ja tietojärjestelmiään. Suunnitelmassa tulisi pyrkiä arvioimaan vaikutukset myös muutoksen kohteeseen liittyvien muiden tiedonhallintayksiköiden osalta ja eritellä vaikutukset julkiseen talouteen sektoreittain.

Oikeusministeriön hallinnonalalla eri sektorivirastojen käyttämien tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuurikuvaukset on tähän saakka tehty oikeusministeriössä. Malleista ja suosituksista huolimatta oman tiedonhallintamallin, tiedonhallintakartan ja todennäköisten muutossuunnitelmien laatiminen vaatisi Valtakunnansyyttäjänvirastolta ja koko syyttäjälaitokselta huomattavaa työpanosta sekä rahaa ja aikaa.

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

Luvussa säädetään henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistamisesta (13 §), tietoaaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta (14 §), tietojen siirtämisestä tietoverkossa (15 §), tietoaaineistojen turvallisuuden varmistamisesta (16 §), tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta (17 §) ja lokitietojen keräämisestä (18 §).

Esitys ei vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, vaan tietoturvallisuutta koskevat säädökset muuttuisivat merkittävästi. Niitä sovellettaisiin tiedonhallintayksikköjen toiminnassa muusta lainsäädännöstä huolimatta. Esim. suojaustaso- ja tietoturvasoluokittelusta luovuttaisiin ja jäljelle jäisi vain määrättyjen asiakirjojen turvallisuusluokitus.

Syyttäjälaitoksen käyttämien tietojärjestelmien ylläpito on Oikeusrekisterikeskuksessa, jonka kanssa Valtakunnansyyttäjänvirasto tekee palvelusopimuksen, johon sisältyy myös sopimus henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjinä toimivien Valtakunnansyyttäjänviraston ja paikallisten syyttäjänvirastojen lukuun. Toisin kuin voimassa olevassa tietoturvallisuusasetuksessa esityksessä ei yksilöidä tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimuksia riittävän selkeästi, joten niistä sopiminen tulisi olemaan hankalaa.

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

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole lausuttavaa.

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

Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole lausuttavaa.

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

Tässä luvussa säädetään tietoaaineistojen sähköisestä muodosta ja sen saatavuudesta (27 §), tietoaaineistojen keräämisestä viranomaisen tehtäviä varten hallintoasioissa (28 §), tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä (29 §), katseluyhteyden avaamisesta tietovarantoon viranomaiselle (30 §) sekä tietoaaineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille (31 §).

Jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, se olisi muunnettava sähköiseen muotoon luotettavalla ja asiakirjan todistusvoiman säilyttävällä tavalla viimeistään silloin, kun asian käsittely viranomaisessa on päättynyt. Alkuperäiset asiakirjat, jotka on muunnettu sähköiseen muotoon, olisi hävitettävä, kun niiden säilyminen sähköisessä muodossa on varmistettu. Muunnetun aineiston olisi oltava käyttökelpoista niin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen kuin mahdollisesti myöhemmin käytettäviin tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarkoituksiin.

Rikosasiat käsitellään syyttäjälaitoksessa sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä (Sakari), mutta syyttäjälle saapuva esitutkinta-aineisto on toistaiseksi pääosin paperimuodossa. Vireillä on sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvia kokeiluja, joissa on kuitenkin havaittu ongelmia tietosuojasetuksen vaatimusten kanssa. Syyttäjän rikosasioissa tekemät lopulliset ratkaisut säilytetään ja arkistoidaan paperilla. Hallintoasioissa on käytössä lähes kokonaan paperiprosessi ja paperiarkistointi.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on meneillään syyttäjälaitosta ja yleisiä tuomioistumia koskeva AIPA-hanke, jonka myötä rikosasioiden käsittely tulee täyttämään esityksen vaatimukset. Rikosasiat otetaan hankeaikataulun mukaan käyttöön 2021.

Samoin on valmisteilla esityksen vaatimukset täyttävä hallinnonalan yhteinen hallintoasioiden käsittelyjärjestelmä ns. Hilda-hanke. Hankkeessa ilmenneiden ongelmien vuoksi siinä saatetaan joutua uuteen kilpailutukseen. Hankintalain vaatimusten vuoksi todennäköinen syyttäjälaitosta koskeva käyttöönotto olisi vuonna 2020 tai jopa 2021.

Molempiin järjestelmiin sisältyy myös teknisten rajapintojen rakentaminen sidosryhmäorganisaatioihin.

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

Säännökset liittyvät ensisijaisesti Kansallisarkiston toimialaan, minkä vuoksi Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole lausuttavaa.

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

Tässä luvussa säädetään voimaantulosta (39 §) ja siirtymäsäännöksistä (40 §).

Tiedonhallintayksikköjen on laadittava tiedonhallintamalli viimeistään 12 kuukauden kuluessa voimaantulosta. Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus (27 §) tulee voimaan 12 kuukauden kuluttua ja sähköistä luovutustapaa koskevat tekniset järjestelyt on toteutettava 24 kuukauden kuluessa.

Esityksen mukaan lain olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Valtionvarainministeriön tiedotustilaisuudessa oli mainittu ajankohta 1.6.2019.

Nopea voimaantulo ja esitetyt lyhyet siirtymäsäännökset aiheuttaisivat syyttäjälaitokselle mahdollottoman tilanteen. Koska kaikkia esityksen vaatimuksia ei voida toteuttaa nykyjärjestelmiin niiden vanhentuneen tekniikan vuoksi, syyttäjälaitos olisi lainvastaisessa tilassa useita vuosia.

Myös muiden vaatimusten toteuttaminen edellyttäisi syyttäjälaitokselta sellaisia resursseja, joita ei ole eikä tulisi saamaan.

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää painokkaasti, että jatkovalmisteltu laki tulisi voimaan aikaisintaan vuonna 2020 ja että kaikelle toiminnalle säädettäisiin 3-5 vuoden siirtymäaika.

14. Muut huomiot

Esityksestä puuttuvat vaikutusarviointien taustalaskelmat ja ne on kerrottu lähetettävän myöhemmin. Erityisesti taloudellisten vaikutusten kommentointi on mahdotonta ilman taustalaskelmia. Mahdolliset virheet noissa laskelmissa on selvitettävä jo ministeriövalmistelun aikana eikä vasta eduskuntavaiheessa.

Kuten esityksen yleisperusteluissa (s. 30) on todettu vaatimukset asian metatietojen hallinnasta, tiedon luovuttamisveloitteesta teknisten rajapintojen avulla ja tietoaineiston arkistoinnista vain sähköisessä muodossa edellyttävät syyttäjälaitokselta ylivoimaisia panostuksia, jos ne jouduttaisiin tekemään nykyjärjestelmiin.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Syyttäjälaitoksen nykyjärjestelmät perustuvat paperiprosessiin. Mikäli tiedonhallintalaki tulee voimaan ennen syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta ja ennen hallinto- ja lainkäyttöasioiden käsittelyyn suunniteltuja uusi tietojärjestelmiä tiedonhallintamallit joudutaan tekemään ensin nykyjärjestelmille ja uudelleen uusille järjestelmille. Lisäksi joudutaan tekemään kaikille myös muutossuunnitelmat.

Tällainen moninkertainen työ on yksinkertaisesti mahdotonta.

Tietoturvallisuus:

Toisin kuin esityksen yleisperusteluissa (s. 32) on todettu syyttäjälaitoksen käyttämien tietojärjestelmien käytöstä ei ole kerättävissä esityksen edellyttämiä seurantatietoja kuin vähäisessä määrin. Syynä on tietojärjestelmien ikä ja tekninen vanhentuneisuus.

Kyseisten syiden vuoksi oikeusministeriön hallinnonalalla on vireillä mittavia tietojärjestelmien uudistuksia, jotka valmistuessaan täyttävät esityksen vaatimukset.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Esityksen yleisperusteluissa oleva näkemys siitä, että tälläkin hetkellä viranomaisten vastaanottamat paperilomakkeet ja muu analoginen aineisto muunnetaan sähköiseen tai digitaaliseen muotoon, ei pidä paikkaansa syyttäjälaitoksen kohdalla.

Esityksessä ei ole pystytty arvioimaan vastaanotettavien paperiaineistojen digitoinnista aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eikä sitä arvioita osaa tehdä syyttäjälaitoskaan.

Tämäkin ongelma poistuisi, mikäli esitetty laki ja sen erilaiset velvoitteet tulisivat voimaan vasta oikeushallinnon uusien tietojärjestelmien käyttöönoton jälkeen.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Valtakunnansyyttäjänvirasto kiinnittää huomiota erityisesti teknisten rajapintojen rakentamisen edulliseen hinta-arvioon. Toistaiseksi kaikissa oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmähankkeissa rajapintojen määrittely, toteutus, testaus ja käyttöönotto ovat olleet eräs kalleimmista hankkeen osista.

Koska tietojen vaihto eri viranomaisten välillä teknisten rajapintojen kautta on eräs tämän lainsäädännön kulmakivistä, rajapintojen rakentamisen kustannusarvion tulee perustua todellisiin kustannuksiin. Nämä ovat varmasti selvitettävissä jo toteutuneista hankkeista eri hallinnaloilla.

Toiviainen Raija
Valtakunnansyyttäjänvirasto

Jalkanen Virpi
Valtakunnansyyttäjänvirasto