

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

KKV:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa. Otsikointi noudattaa lausuntopalvelu.fi -sivustolla esitettyä.

KKV kannattaa esitysluonnoksen tavoitteita edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvaluottuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille.

Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa yleistä sääntelyä. Näitä koskevat yleissäännökset ovat esitysluonnoksen mukaan julkisuuslaissa. KKV tuo tähän liittyen esille tarpeen arvioida myös julkisuuslain uudistustarpeita. Julkisuuslaista seuraavat tulkintakysymykset, salassapitotahdon selvittäminen ja eri asiakirjaversioiden laatiminen ovat erittäin työläitä prosesseja aiheuttaen hallinnollista taakkaa sekä KKV:lle että elinkeinonharjoittajille. KKV:n käsittelyssä olevissa asioissa voi olla yhtiökohtaisesti kymmeniä tuhansia tiedostoja, jotka sisältävät yhtiön liikesalaisuutena salassa pidettävää materiaalia. Julkisuuslain nojalla tapahtuvat tietopyyntöprosessit syövät merkittävässä määrin resursseja varsinaiselta kilpailu- ja kuluttajansuojan valvonnalta, koska muut kuin asiaa selvittävät virkamiehet eivät pysty

tunnistamaan salassa pidettäviä tietoja. Myös julkisuuslain salassa pidettäviä tietojen ja henkilötietolain (jatkossa tietosuojalain) arkaluonteisia tietoja koskevien säännösten suhde aiheuttaa tulkintaongelmia.

Edellä mainittuja ongelmia tuli esille myös julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportissa. KKV antoi 31.10.2017 raportista lausuntonsa (KKV/995/03.02/2017), jossa selvitettiin ja perusteltiin yksityiskohtaisemmin julkisuuslain (JulkL 3 §, 5.4 §, 6.1 §, 10 §, 13.2 §, 16.3 § ja 24.1 §) ja henkilötietolain KKV:n toiminnalle asettamia haasteita. KKV esittää, että jos tiedonhallintalain yhteydessä ei muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa yleistä sääntelyä, niin jatkossa tulisi ottaa harkittavaksi myös julkisuuslain kehittäminen.

KKV pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa otetaan huomioon myös Kansallisarkiston tiedonhallintalakiesityksestä antama lausunto (KA/17935/00.00.00/2018, Tiedote julkaistu 19.9.2018, <https://www.arkisto.fi/news/2199/61/Kansallisarkiston-lausunto-tiedonhallintalakiesityksesta/d,ajankohtaista>). KKV:llä ei ole kaikilta osin mahdollisuutta arvioida Kansallisarkiston lausunnossaan esittämiä seikkoja. KKV:n näkökulmasta on kuitenkin ensisijaista, että valitaan tehokkaita ratkaisuja, joissa tavoiteltavat hyödyt ovat perustellusti suuremmat kuin hyötyjen tavoittelemisesta aiheutuvat kustannukset.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

KKV yhtyy esityksen toteamukseen siitä, että nykyisen sääntelyn neliportainen luokittelu yksityistä ja yleistä etua suojattaessa, on koettu vaikeaksi soveltaa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kuten edellä johdanto-osaa koskien, KKV kannattaa esitysluonnoksen tavoitteita. KKV esittää kuitenkin edelleen harkittavaksi julkisuuslain uudistustarpeiden laajempaa arviointia. KKV viittaa tältä osin edellä mainittuun työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017). Lisäksi KKV viittaa Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018) ja esittää sen huomioimista jatkovalmistelussa.

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

Asiakirjan määritelmän osalta KKV viittaa edellä mainittuun työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017). KKV pitää nykytilaa epäselvänä erityisesti arvioitaessa yhtäältä, mikä on julkiseksi tulevaa valmisteluaineistoa (julkisuuslain 6.1 §:n 8 kohta) ja toisaalta, mitkä asiakirjat jäävät viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoina (julkisuuslain 5.4 §) julkisuuslain soveltamisen ulkopuolelle.

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

KKV huomauttaa lisäksi siitä, että ehdotetun lain tullessa voimaan Valtorin tarjoamien tietoturvatarkaisujen tulee palvella sen asiakkaiden tietoturvatarpeita lain vaatimusten mukaisesti. Joissain tilanteissa Valtorin tarjoama on jo nykyisin asettanut haasteita KKV:n vahvaa tietoturvaa vaativalle toiminnalle. Jatkossa tulisi varmistaa, että Valtorin tarjoama vastaa virastojen tarpeita kustannustehokkaasti. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida Valtorin rooli palvelujen tarjoajana.

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

KKV kannattaa tietoaineistojen säilytystä sähköisessä muodossa (27 §). KKV:n kaikki vuoden 2015 ja sen jälkeen muodostuneet aineistot on säilytetty sähköisesti. Kuluttajaviraston aineistot aloitettiin säilyttämään sähköisesti jo ennen virastojen yhdistymistä, 2009 lähtien.

Tiedonhallintayksiköitä ei tulisi kuitenkaan velvoittaa aiemmin analogisessa muodossa olevien aineistojen digitoimiseen. Tätä on käsitelty jäljempänä kohdassa vaikutusten arviointi. KKV:tä koskevaa velvollisuutta ei tulisi ainakaan ulottaa Kilpailuvirastoa ja ja Kuluttajavirastoa edeltäneen elinkeinohallituksen aineistoihin, koska nämä on jo arkistoitu.

Ehdotettu velvoite toteuttaa säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla (29 §) vaikuttaa perustellulta. KKV:llä on ollut tarvetta tällaisten tietojen ja rajapinnan saamiselle. Nykytilanteessa yhteyden luominen on vaatinut työlää ja aikaa vievän prosessin erityislainsäädännön kautta. Nyt ehdotetun yleislain nojalla tällaisen toteuttaminen olisi todennäköisesti tehokkaammin järjestettävissä.

KKV viittaa myös tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

KKV viittaa tältä osin edellä esittämäänsä sekä työryhmäraportista antamaan lausuntoonsa (KKV/995/03.02/2017) ja Kansallisarkiston lausuntoon ehdotetusta tiedonhallintalaista (KA/17935/00.00.00/2018).

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

-

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen ehdotetun lain edellyttämällä tavalla tulee aiheuttamaan KKV:lle kustannuksia. Arvioita henkilötöyvuosina on vaikea esittää. Virastolle aiheutuvaan työmäärään vaikuttaa myös se, millaisia velvoitteiden toteutumista tukevia suosituksia ja ohjeita sekä kuvausvälineitä jatkossa laaditaan. KKV pitää hyvänä, että HE-luonnoksen vaikutusarvioinnissa on esitetty pyrkimys vähentää tiedonhallintayksiköille aiheutuvia kustannuksia tukimateriaaleja laitimalla. Tämä pyrkimys on tärkeää viedä myöhemmin toteutusvaiheeseen, etteivät tiedonhallintayksiköt käytä moninkertaista resurssia suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden toteuttamiseksi.

Tietoturvaluisuus:

Ehdotetun tiedonhallintalain tietoturvaluisuutta koskevien vaatimusten ei katsota aiheuttavan KKV:lle merkittäviä lisäresurssointitarpeita, koska KKV:ssä on jo tähän mennessä huolehdittu tietoturvasta tietojensa käsittelyssä. Ehdotetut vaatimukset tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta ja käytöstä kerättävistä lokitiedoista voivat aiheuttaa lisäkustannuksia.

KKV:n valvontatoimen onnistuminen edellyttää tietojen salassapitoa ja valvontatehtävissä käsitellään laajoja tietoaaineistoja, jotka sisältävät yritysten liikesalaisuutena salassa pidettävää materiaalia. Tietoturvaluisuudesta huolehtiminen asettaa virastolle merkittäviä vaatimuksia. Kuten edellä on todettu, joissain tilanteissa Valtorin tarjoama on jo nykyisin asettanut haasteita KKV:n vahvaa tietoturvaa vaativalle toiminnalle. Tähän tulee jatkossa kiinnittää huomiota ja on huolehdittava myös Valtorin riittävästä resurssoinnista, jotta se kykenee tarjoamaan ja tuottamaan asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti vaadittavia ratkaisuja. Valtorin perusratkaisujen tulisi vastata lain edellytyksiä eikä yksiköiden tulisi joutua maksamaan lisäpalveluista lain vaatimusten täyttämiseksi. Riskienhallinnan näkökulmasta Valtorin palveluiden dokumentointi tulisi myös olla riittävällä tarkkuustasolla, jotta tilaajapäässä olisi riittävä näkymä ja kontrolli tietoturvatasosta. Vaihtoehtoisesti on katsottava, missä määrin tiedonhallintayksiköt voivat kilpailuttaa ja hankkia ratkaisuja muilta toimittajilta kuin Valtorilta. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua ottaa huomioon Valtorin rooli palvelujen tarjoajana.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Ehdotettu asiatunnuksen muodon muuttaminen aiheuttaisi kustannuksia KKV:lle, kun sen tulisi tilata muutos asianhallintajärjestelmänsä toimittajalta.

Tietoaaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Ehdotettu vaatimus viranomaisen asiakirjojen säilyttämisestä sähköisesti ei uusien vireille tulevien asioiden osalta aiheuttaisi lisäkustannuksia, koska KKV tallentaa jo nyt asiakirjansa sähköisessä muodossa. Uusien saapuvien ja laadittavien asiakirjojen osalta on kannatettavaa hoitaa säilytys sähköisesti.

KKV:llä on kuitenkin suuri määrä (satoja hyllymetrejä) vanhoja aineistoja muussa kuin sähköisessä muodossa. Näiden digitointi vaatisi merkittäviä resursseja. Digitoinnista aiheutuvat kustannukset

nousevat ilmeisesti saavutettavia hyötyjä selvästi suuremmiksi, eikä digitointi ole siten perusteltua. Ainakaan laajamittaiseen vanhojen aineistojen digitointiin ei tule velvoittaa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin arvioida, olisiko digitointi perusteltua esimerkiksi vain viranomaisen päätösten osalta. Mikäli digitointiin veloitetaan edes osin, kustannusten ei tule jäädä viraston kannettavaksi. Lainvalmistelun jatkotyössä tulee vielä arvioida, onko vanhojen aineistojen digitointi perusteltua. Jos digitointiin veloitetaan, niin tulee arvioida, missä laajuudessa se voisi olla perusteltua sekä miten tästä aiheutuvat kustannukset katettaisiin ja millaisia riittävän pitkiä siirtymäaikoja olisi perusteltua soveltaa.

Ehdotettu velvoite toteuttaa säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla toisi todennäköisesti tehokkaamman ratkaisun tilanteeseen, jossa tällaiselle yhteydelle olisi tarve verrattuna siihen, että yhteyden muodostaminen vaatisi tapauskohtaisesti erityislain säätämistä.

Ehdotuksessa esitetty tapauskohtainen kustannusarvio vaikuttaa oikeansuuntaiselta, mutta vastaa todennäköisesti kustannusten alarajaa. Esitetyn perusteella KKV:lle jää epäselväksi, missä määrin ehdotus velvoittaisi KKV:tä toteuttamaan tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla. Siten KKV:lle aiheutuvien kustannusten arvioiminen ei ole mahdollista.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

KKV pitää hyvänä, että HE-luonnoksessa on jo merkittävältä osin määrällisiä arvioita vaikutuksista. Tärkeää olisi, että esityksestä voitaisiin selkeästi todeta tavoiteltavien hyötyjen olevan suuremmat kuin hyötyjen tavoittelusta aiheutuvat kustannukset. Lakiehdotuksen esittelytilaisuudessa 14.9.2018 esitettiin hyviä yhteenvedoja ja luetteloita siitä, mitä ehdotus edellyttää ja mahdollistaa tiedonhallintayksiköiltä. Tällaiset yhteenvedot olisivat tervetulleita myös suoraan hallituksen esitykseen lukemisen ja ymmärtämisen tehostamiseksi. Viitaten lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoihin KKV kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että vaikutusten selkeyden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi hallituksen esitysten tulisi sisältää yhteenvetotaulukko tai -taulukoita, joista kävisi ilmi velvoitekohtaisesti seuraavat tekijät:

- Velvoite (lisäys tai purku)
- Arvio veloitteen kohdejoukoista ja niiden suuruudesta (tai kohdejoukot suuruusluokittain)
- Määrällinen arvio veloitteen aiheuttamasta kustannuksesta yhteensä koko kohdejoukolle ja yksittäiselle yksikölle
- Tavoiteltava hyöty ja määrällinen arvio sen suuruudesta (jos mahdollista)

KKV pitää hyvänä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhdessä valmistelemaa laskentakehikkoa

(<https://vm.fi/saadossalmistelun-kuntavaikutusten-arviointi>), jonka avulla voi parantaa säädösvalmistelun kuntavaikutusten arviointia. Laskentakehikkoa voisi hyödyntää muutoinkin vaikutusten arvioinnissa ja sen valmiita yhteenvetotaulukkoja voisi hyödyntää hallituksen esityksen tekstien yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vuonna 2017 kehitetty laskuri sääntelytaakan määrällisen arvioinnin avuksi. Laskuri on saatavilla TEM:n www-sivustolta www.tem.fi/yksi-yhdesta-periaate. Laskuri on tehty erityisesti yrityksiin kohdistuvan taakan arvioimiseksi, mutta myös sitä ja siihen liittyvää ohjeistusta voi hyödyntää vaikutusarvioinnissa muutoinkin.

Esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarviointia ja sääntelytaakan arviointia voisi vielä kehittää oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeen (OM 2007:6), Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntojen, kuntavaikutusten laskentakehikon (VM ym.) ja TEM:n laskurin avulla.

Kirsi Leivo Henrikki Oravainen

Pääjohtaja Kehityspäällikkö

Oravainen Henrikki
Kilpailu- ja kuluttajavirasto