

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

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

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

Tiedonhallintalakia ei tulisi ehdotetussa laajuudessa ulottaa koskemaan Vahinkovakuutusyhtiöitä eikä Liikennevakuutuskeskusta (LVK).

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tämän lain 4 §:ää sekä 4-9 luvuissa olevia viranomaisia ja tiedonhallintayksikköä koskevia säännöksiä sovellettaisiin viranomaisten lisäksi yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Viranomaisten julkisuudesta annetun lain (21.5.1999/621) 4 §:n mukaan Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Lakisääteistä liikennevakuuttamista hoitavat pääsääntöisesti yksityiset vahinkovakuutusyhtiöt. Liikennevakuutuksen toimeenpanoon liittyy tehtäviä, joissa vakuutusyhtiö käyttää julkista valtaa. Mm. korvaustoiminnan hoitamisessa voi olla kysymys julkisen

vallan käyttämisestä. Tältä osin laki tulisi siis sovellettavaksi myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin. Vakuutusyhtiöiden lisäksi myös Liikennevakuutuskeskuksella (LVK) sekä Valtiokonttorilla on eräitä liikennevakuutuksen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Lain 3 §:n ja sen yksityiskohtaiset perustelut ovat ristiriidassa keskenään. Perustelujen mukaan yksityisellä tarkoitetaan yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Vakuutusyhtiöt tai LVK eivät ole yhdistyksiä. Näin ollen perustelujen mukaan laki ei tulisi sovellettavaksi em. tahoihin.

Tiedonhallintalaissa tullaan säätämään mm. asiakirjojen arkistoinnista, tietoaineistojen muodostamisesta sekä sähköisestä luovuttamisesta sekä asian ja palvelujen tiedonhallinnasta. Em. toiminnot ovat monessa suhteessa luonteeltaan sellaisia, joissa ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Esimerkiksi vahinkovakuutusyhtiön ja viranomaisen väliseen tietojenvaihtoon käytettävän teknisen rajapinnan luomisessa tai hyödyntämisessä ei ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Tähän nähden on ongelmallista, että soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan lakia pitäisi kuitenkin myös tältä osin soveltaa yksityisoikeudellisiin toimijoihin. Kysymys on yliregulaatiosta, joka on omiaan aiheuttamaan yksityisoikeudellisille toimijoille tarpeettomia kustannuksia sekä haittaa uusien yritysten markkinoille pääsyä. Sääntely on myös kilpailuoikeudellisesti ongelmallista, koska se velvoittaa vakuutusyhtiöitä yhdenmukaistamaan tietojärjestelmiä, joiden kehittäminen ja ylläpito tehdään lähtökohtaisesti liiketoiminnallisin perustein.

Lakiehdotuksessa tulisi täsmällisemmin rajata ja määritellä miltä osin sitä sovelletaan yksityisoikeudellisiin toimijoihin. Lisäksi sovellettavien säännösten osalta tulisi arvioida ja kuvata kyseisten säännösten vaikutukset viranomaisten lisäksi myös yksityisoikeudellisiin toimijoihin.

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

-

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

-

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

-

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuuksiluokitus (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)

Asiatunnusta ja –rekisteriä koskevaa sääntelyä ei tule ulottaa vakuutusyhtiöihin eikä LVK:hon.

Tiedonhallintalain 23 §:n mukaan tiedonhallintayksikön olisi muodostettava käsiteltäväksi otetun tai annetun asian yksilöivä asiatunnus sekä määriteltävä sille tietyt metatiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n perusteella on velvoittava jo nykyisellään vakuutusyhtiöt pitämään asialuetteloita sekä varmistamaan, että asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuuslain 18 § antaa vakuutusyhtiöille tiedonhallintalain 23 §:n verrattuna enemmän liikkumavaraa järjestää asiakirjojen luetteloita ja löydettävyys tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Tiedonhallintalain 24 §:n 1 momentin mukaan, jos viranomaiselle saapunut asiakirja

koskee toisessa tiedonhallintayksikössä käsiteltävänä olevaa asiaa, merkitään asiarekisteriin

lähettäneen tiedonhallintayksikön asiatunnus. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että vastaanottava viranomainen voisi käyttää asianhallinnassaan omaakin asiatunnusta. Selvyyden vuoksi perusteluissa mainitusta poikkeuksesta olisi tarpeen säätää lain tasolla, koska lain sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi asian laatuun nähden perusteettoman suuriin prosessi- ja tietojärjestelmämuutoksiin vakuutusyhtiöissä.

Edellä mainituin perustein asian yksilöintiä ja arkistointia koskevia velvoitteita ei tulisi vakuutusyhtiöiden osalta kiristää nykyisestä.

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

Tiedonhallintalain 27 §:ssä säädetty velvollisuus säilyttää asiakirjat sähköisessä muodossa on lähtökohtaisesti kannatettava tavoite. Ottaen kuitenkin huomioon, että vakuutusyhtiöissä on edelleen vuosikymmeniä vanhoja tapauksia, ei sähköisen arkistoinnin tulisi koskea vakuutusyhtiöille ennen lain voimaantuloa toimitettuja asiakirjoja. Vanhojen asiakirjojen digitointi on näissä tapauksissa äärimmäisen työlästä ja kallista tai jopa mahdotonta. Lisäksi muutokselle pitäisi varata riittävän pitkä siirtymäaika tarvittavien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseksi.

Tiedonhallintalain 29 §:ssä veloitetaan toteuttamaan säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tällaista tietoliikennettä on mm. vakuutusyhtiöiden ja verottajan välillä. Myös vakuutusyhtiöiden keskinäinen tietojenvaihto saattaisi kuulua säännöksen soveltamisalaan, koska mm. lakisääteisen liikennevakuutuksen korvaustoimintaan kuuluva vakuutusyhtiöiden keskinäinen regressiliikenne on luonteeltaan säännöllisesti toistuvaa ja vakioluonteista ja niihin liittyviin tietoihin on vastaanottavalla taholla

tiedonsaantioikeus. Yhtiöiden keskinäisten tietojenvaihdon osalta kilpailuoikeudellisen ongelman muodostaa se, minkä toimijan ehdoilla tekninen rajapinta rakennettaisiin.

Tiedonhallintalain 29 § on vakuutusalan toimijoiden kannalta ongelmallinen tilanteissa, joissa sinällään säännöllisesti toistuvan vakiosisältöisen tiedon määrä on vähäinen. Edellä mainituissa tilanteissa tietoja luovuttavalla taholla olisi velvollisuus rakentaa kallis tekninen rajapinta viranomaisen tietojärjestelmiin, vaikka tiedon siirron volyymit olisivat alhaiset. Näin ollen tiedonsiirtoon liittyvät yksikkökustannukset saattaisivat kasvaa merkittävästi nykyisestä. On syytä ottaa huomioon, että liikennevakuutuksen toimeenpanosta huolehtivat hyvin erikokoiset ja -tyyppiset organisaatiot. Esimerkiksi lakisääteisen liikennevakuutuksen korvaustoimintaa harjoittavat muutkin tahot kuin Suomessa toimiluvan saaneet vakuutusyhtiö, kuten ulkomaisten vakuutusyhtiöiden lukuun toimivat korvauksenhoitoyhtiöt.

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

-

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

Voimaantulosäännöksessä (39 §) tulisi ottaa huomioon, ettei 27 §:ssä säädetty velvollisuus asiakirjojen sähköisestä säilyttämisestä saisi koskea sellaisia asiakirjoja, jotka on toimitettu vakuutusyhtiölle ennen lain voimaantuloa.

Lain 27 §:n voimaantuloa pitäisi lykätä 40 §:n 2:ssa ehdotetusta 12 kuukaudesta 24 kuukauteen. Tämä on tarpeen, koska vakuutusyhtiöissä on parhaillaan meneillään mittavia ICT-hankkeita liittyen mm. kansallisen tulorekisterin käyttöönottoon, jotka vievät resursseja järjestelmäkehitykseltä.

14. Muut huomiot

Liikennevakuutuskeskuksen mukaan lain tavoitteet ovat sinällään hyviä, mutta yksityisoikeudellisten toimijoiden kannalta ehdotettu sääntely on ylimitoitettua ja osin epätarkoituksenmukaista.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Tuulensuu Antti
Liikennevakuutuskeskus