

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot sekä Finnvera Oyj ovat antaneet omat lausuntonsa. Lausuntoon työ- ja elinkeinoministeriö toteaa seuraavaa.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lausunnolla olevaa tiedonhallintalakiehdotusta hyödyllisenä ja oikeansuuntaisena. Ehdotus tarkastelee tiedon ja asiankäsittelyn monimutkaisuutta useasta näkökulmasta sekä nostaa esiin tiedon hallintaan liittyviä kysymyksiä.

Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus on kuitenkin vahvasti asianhallintaprosessiin ja asiakirjahallintaprosessiin painottuva. Palveluprosessien tarkastelu ja digitalisaation hyödyntäminen/mahdollisuudet osana tiedon hallintaa jää mielestämme liian vähälle tarkastelulle. Kuitenkin asiakaslähtöisyys sekä poikkihallinnollisuus ovat jatkossa entistä vahvemmin osa palvelujen kehittämistä ja tarjontaa.

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)

2§ Määritelmät

Lakiehdotuksessa on jätetty useita käsitteitä määrittelemättä, kuten mm. lokitieto, metatieto, perusmetatieto, elinkaaripäätös. Ne toisaalta käyvät ilmi muusta tekstistä, mutta lukijalta tämä vaatii perehtymistä koko lainsäädäntökokonaisuuteen.

Lakiehdotuksessa ei myöskään ole käsitelty ns. big data käsitettä, jossa yhdistetään useita tietokantoja toisiinsa.

3 § Soveltamisala: 1 momentissa säädettäisiin: ”Kuitenkin tämän lain 4 luvussa säädettyjä tietoturvasuhteita koskevia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti tiedonhallintayksikköjen toimintaan.” Tällä tarkoitettaisiin perusteluista päätellen ja toisin kuin säännöksen sanamuodosta voisi päätellä, että yleislaki syrjäyttäisi erityislait. Mikäli tulkintamme on oikea, on tämä oikeusjärjestelmämme kannalta ongelmallista

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

7§:n mukaan Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (tiedonhallintalautakunta), jonka tehtävänä on päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista (elinkaaripäätös) 35 §:n mukaisesti, valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.

Ministeriön näkemyksen mukaan Tiedonhallintalautakunnan tehtävät ja organisointi edellyttävät edelleen tarkentamista. Samoin Tiedonhallintalautakunnan osaamiseen ja tehtävien laajuuteen on tarpeen kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota. Toimivallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi harkita suhteessa mm. VM:n 5§:n mukaiseen rooliin ja eri organisaatioiden omaan päätösvaltaan päällekkäisyyksien välttämiseksi.

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

Lain 11§ 1 momentissa säädettäisiin muutossuunnitelmasta, joka tiedonhallintayksikön on laadittava kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan ja tietojärjestelmiään.

12 §:ssä säädettäisiin tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta annettavasta VM:n lausunnosta. Ensimmäisessä momentissa todetaan että virastojen ja laitosten on toimitettava muutossuunnitelmansa valtiovarainministeriölle lausuntoa varten. Osin epäselväksi jää mikä on kunkin ministeriön rooli osana lausuntomenettelyä ja oman toimialueensa yhteentoimivuuden

varmistamista ja ohjausta, samoin mikä on lausuntomenettelyn suhde digihankkeiden investointimalliin. Myös lausunnon sitovuus jää avoimeksi.

11§ 3 momentin mukaan myös toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä edistää ja tehostaa yhteentoimivuutta sekä säädösten vaikutusten huomioimista osana kehittämishankkeita. Menettely edellyttää uuden vaiheen lisäksi lainvalmisteluprosessiin.

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

-

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)

Pykälässä 28 todetaan, että ”viranomaisen on suunniteltava ennalta, missä tilanteissa sillä on tarve pyytää tietoja hallinnon asiakkaalta asiankäsittelyä tai palvelujen tuottamista varten. Viranomaisen on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos viranomaisella on oikeus saada vastaavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Viranomaisen ei saa vaatia hallinnon asiakasta toimittamaan asiankäsittelyä varten todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada toiselta viranomaiselta tällaiset tiedot luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla”.

Periaate hyvä, mutta ongelmana on, että julkiset rekisterit eivät kaikilta osin ole ajan tasalla tai tiedot puuttuvat. Tämä edellyttää panostamista tiedon laatuun ja luotettavuuteen.

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

Euroopan komissio on antanut suosituksen tieteellisen tiedon saata-vuudesta ja säilyttämisestä (2012/417/EU). Komissio suosittaa jäsenvaltioille muun muassa tieteellisen tiedon säilyttämisen tehostamista siten, että jäsenvaltiot määrittelevät ja toteuttavat toimet, joilla varmistetaan

tutkimustulosten (primaarisen tutkimusaineiston ja kaikkien muiden tulosten, myös julkaisujen) arkistointi ja pitkäaikainen säilyttäminen. Tähän sisältyvät tieteellisen tiedon säilyttämistehtävien jakaminen ja rahoitussuunnittelu sekä varmistamalla, että käytössä on tehokas sähköisen tieteellisen tiedon tallennusjärjestelmä, joka kattaa alkuaan digitaaliset julkaisut ja tarvittaessa niihin liittyvät tiedostot. Komissio antoi vuonna 2012 annetun suosituksen pohjalta uuden suosituksen vuonna 2018 tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (EU) 2018/790. Uudistetun suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mm. varmistettava, että pitkäaikaista säilyttämistä varten valittu tieteellinen tieto arkistoidaan asianmukaisesti käyttämällä tarvittavia laitteistoja ja ohjelmistoja, jotka mahdollistavat tiedon uudelleenkäytön. Ehdotettavan pykälän tarkoituksena on edistää komission antamia suosituksia tieteellisten tutkimusaineistojen arkistoinnista niiden uudelleenkäyttöä varten.

Tieteellinen tieto ja siihen liitetty datatieto

Tieteellisen tiedon välimaastoon on tullut uudenlaista tietoa joka tulisi säilyttää. Tieteelliseen tietoon sisältyy myös tieteelliseen tarkoitukseen kerätty datatieto, kuten satelliittien keräämä datatieto. Suomi on siirtynyt ns. avaruusaikaan ja lähettänyt omien tutkimuslaitosten ja yliopistojen valmistamia satelliitteja, ja tulevaisuudessa tämä toiminta tulee kasvamaan. Ne keräävät automaattisesti dataa, kuten kuvia, paikkatietoa, ääntä, mittaavat säteilyä ja muuta datamateriaalia. Aineiston säilyvyys on tärkeätä. Välttämättä niitä ei nykytiedoin ja teknologialla pystytä analysoimaan ja tutkimaan vaan se jää aikaan, jolloin teknologia kehittyy analysoimaan ja tulkitsemaan niitä tarkemmin.

Myöskin teknologinen alusta, jolle ko. tieto on kerätty, saattaisi vaatia arkistointia, jotta tietoa voidaan avata teknologian kehittyessä. Mm Euroopan avaruusjärjestö, ESA on tehnyt tutkimusta siitä, miten tieto säilyy satoja tai jopa tuhansia vuosia. Tämä tieto voi olla hyvinkin arvokkaan ja kalliin tutkimuksen keräämää tietoa. ESA mm pyrkii säilyttämään sen ohjelmissa kerätyn data-aineiston jäseniensä puolesta. ESAlla on tarkat arkistointiohjeet ja tieteelliset menetelmät tiedon säilyttämiseksi. Osan se säilyttää vielä perinteisin mikrofilmausmenetelmin perustellen sen olevan toistaiseksi pisin tunnettu säilytyskeino. Nyt lausunnolla olevassa lainsäädäntöehdotuksessa on kohtalaisen vähän tuotu taustatietoa tiedonhallintaan liittyvästä kehityksestä ja tulevai-suuden näkymistä. Lainsäädännön perusteluissa olisi hyvä tuoda esille niitä menetelmiä ja ongelmatiikkaa, jota tiedon säilyttämiseen liittyy ja avata sähköisen tiedon säilyttämisen käsitettä kansainväliseltä kannalta.

Yliopistojen tehtävä

Laissa on tieteellisen tiedon säilyttämistehtävä annettu yliopistoille. Kiinnitämme huomiota kuitenkin tehtävän vaativuuteen, resursointiin ja että pitkäaikaista säilytystä varten tietoa-aineisto arkistoidaan asianmukaisesti, jotta sitä voidaan käyttää tulevaisuudessa. Lain perusteissa ei mielestämme ole huomioitu riittävällä laajuudella tieteellisen tiedon säilytykseen liittyvää tarvetta. Useissa kansainvälisissä ja kotimaisissa tieteellisissä tutkimuksissa on mukana myös julkisen toimijan lisäksi yksityisiä yrityksiä sekä muita kuten tieteellisiä tahoja. Asiasta tulisi kuulla vielä asiantuntijoita, sen selvittämiseksi tulisiko asiasta säätää tarkemmin.

Myös tieteellisen tiedon taustalla olevan tiedon, kuten satelliittien keräämän tiedon ns. metatieto ei välttämättä tule Metatietopalvelun tietoaineistoon.

Pykälä 37 on osin puutteellinen. Se käsittelee tieteellisen tietoaineiston arkistointia. Säädösten ulkopuolelle jää käytännössä suuri tietomäärä, esim. yllä mainittu satelliittien keräämä tieto, jossa ns. omistajana voi olla usea taho yliopiston lisäksi ja se voi olla myös kansainvälisessä yhteistyössä tehtyä tieteellistä aineistoa. Kenellä on tällaisen tietoaineiston arkistointivastuu?

Open data

Suomi on monessa kansainvälisessä yhteydessä korostanut tiedon avoimuutta sekä ns. open data ajattelua. Suomi on vaatinut kansainvälisissä forumeissa, kuten ESAssa, tiedon avoimuutta. Open data-ajattelu ei tule riittävällä tavalla ilmi lakiehdotuksesta. Lisäksi lainsäädännön perusteista ei käy riittävästi ilmi miten esim. kansainväliset sopimukset Suomea velvoittavat.

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:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Alitalo Sirpa
TEM

Tommila Päivi
TEM