

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

1 Arvio lukuun Nykytila

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleislaki laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, jolla edistetään viranomaisen tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lakiesityksen tavoitteena on myös edistää julkisuusperiaatteen toteuttamista. Sääntelyn ehdotetaan korvaavan voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Lisäksi esitetyllä lailla korvataan joitakin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (asiointilaki) säännöksiä.

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen(Mela) rooli ja tehtävät

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta ja sen lakisääteisistä tehtävistä on säädetty maatalousyrittäjän eläkelaisissa (MYEL; 1280/2006). Melan toimeenpanemat etuusjärjestelmät rahoitetaan osin tai kokonaan valtion varoista. Maatalousyrittäjien eläkelaitos toimeenpanee maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työeläkejärjestelmää (MYEL) sekä maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmää (Maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki

(873/ 2015); MATAL). Työeläkejärjestelmän ja maatalousyrittäjien työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmän rahoittamiseen osallistuvat myös vakuutetut maatalousyrittäjät ja apurahansaajat. Melalla on edellä mainittujen järjestelmien lisäksi toimeenpantavana maatalousyrittäjien luopumistukijärjestelmiä, ja sairausvakuutuslain mukaista omavastuuaikaa koskeva Mela- päivärahajärjestelmä, joissa on niin ikään kysymys lakisääteisten etuuksien myöntämisestä. Kaikkia edellä mainittuja järjestelmiä toimeenpannessaan Mela käyttää julkista valtaa lainsäädäntöön perustuen.

Melan tehtävänä on edellä mainittujen etuusjärjestelmien lisäksi toimeenpanna maatalousyrittäjien lomituspäätöslakia (1231/ 1996), lakia turkistuottajien lomituspäätösluista (1264/2009) sekä lakia poronhoitajien sijaisavusta (1238/2014). Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspäätösluisten paikallishallinto ja lomituspäätösluisten myöntäminen hoidetaan kuitenkin kuntien toimesta Melan kyseisten kuntien kanssa tekemien toimeksiantosopimusten perusteella. Mela ylläpitää ja kehittää toimeksiantosopimuksen tehneiden kuntien käyttöön maatalouslomituksen tietojärjestelmää. Poronhoitajien sijaisapujärjestelmää toimeenpanee Mela, eikä tämän lain toimeenpanossa ole mukana kuntien paikallisyksiköt.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä ehdotus maakuntalaista (HE 15/2017), jossa maakunnan tehtäviin ehdotetaan säädettäväksi maatalousyrittäjien lomituspäätösluisten järjestäminen. Lakiesityksen käsittely on kesken ja myös itse lomituspäätöslainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen valmistelu on kesken. Tämänhetkisen arvion mukaan maatalousyrittäjien lomituspäätösluistään toimeenpano siirtyisi maakunnille aikaisintaan vuodesta 2021 lukien. Poronhoitajien sijaisapujärjestelmä tämänhetkisen valmistelutilanteen perusteella jäisi Melalle samoin kuin turkistuottajien lomituspäätösluisten järjestäminen. Järjestelmän toimeenpano muuttuisi turkistuottajien lomituspäätösluistään osalta siten, että toimeenpano olisi yksin Melan vastuulla, eikä kuntien paikallisyksiköt enää olisi mukana lain toimeenpanossa.

Huomioiden maakunta- ja lomituspäätösluistään, Mela pitää erittäin tärkeänä, että tietojärjestelmien saattamisessa tiedonhallintalain mukaiseksi on pitkät siirtymäajat. Nykyistä lomituspäätösluistään tietojärjestelmää ei ole syytä ryhtyä esim. vuoden takia muuttamaan tiedonhallintalain mukaiseksi. Maakunta- ja lomituspäätösluistään liittyen on jo muutoinkin todettu olevan haasteellista saada maakuntien käyttöön vuoden 2021 alusta toimiva lomituspäätösluistään tietojärjestelmä. Todennäköisesti joudutaan turvautumaan väliaikaiseen järjestelmään ennen kuin uusi tietojärjestelmä saadaan kehitettyä.

Melan asema hallinnon yleislaeissa

Julkisuuslain osalta Melaan sovelletaan mainitun lain 4 §:n 2 momenttia vastaavasti kuin muihinkin työeläkelaitoksiin ja Eläketurvakeskukseen. Maatalousyrittäjien eläkelaitos ei ole kuulunut nykyisen tietohallintolain soveltamisalaan. Asiointilakia sovelletaan Melassa sähköiseen asiointiin silloin, kun on kysymys hallintoasian käsittelystä. Arkistolakia sovelletaan silloin, kun Mela hoitaa julkista

hallintotehtävää vastaavasti kuin Eläketurvakeskuksen ja muiden työeläkelaitosten ja vahinkovakuutusyhtiöiden osalta.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos ei ole työntekijän eläkeläissa tarkoitettu työeläkelaitos eikä työtapaturma- ja ammattitautilaisissa tarkoitettu vakuutusyhtiö, koska se ei toimeenpane työntekijän eläkelakia eikä työtapaturma- ja ammattitautilakia vaan maatalousyrittäjän eläkelakia ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilakia. Melan rooli ja tehtävät ovat edellä mainittuja järjestelmiä toimeenpantaessa kuitenkin vastaavat kuin työntekijän eläkelakia ja työtapaturma- ja ammattitautilakia toimeenpanevilla vakuutuslaitoksilla. Myös luopumistukijärjestelmien, Mela-sairauspäivärahan järjestelmän sekä vuodesta 2021 Melalle suunnitelluissa poron-hoitajien ja turkistuottajien lomitusjärjestelmien toimeenpanossa on kysymys etuusjärjestelmien toimeenpanosta ja julkisen vallan käytöstä. Mela katsoo, että tiedonhallintalain soveltamisen osalta Mela tulisi rinnastaa muihin työeläkealan ja lakisääteisen työtapaturmavakuutusalan toimijoihin vastaavasti kuten on tehty muidenkin edellä selostettujen keskeisten yleislakien osalta.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Maatalousyrittäjien eläkelaitos toteaa, että lakiesityksen tavoitteet edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä ovat sinänsä kannatettavia. Julkisuusperiaatteen edistäminen on hyvä tavoite, mutta se ei käytännössä voi toteutua julkisuuslain säännökset huomioon ottaen niissä tilanteissa, joissa Mela käyttää julkista valtaa. Pääsääntöisesti kaikki Melan käsittelemät hallintoasiat sisältävät julkisuuslain nojalla salassapidettäviä tietoja. Asiat, tiedot ja asiakirjat, joita Mela käsittelee ja joihin hallituksen esityksen mukaan sovellettaisiin tiedonhallintalakia, ovat Melan asiakkaita koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tältä osin tiedonhallintalain julkisuustavoite ei siten käytännössä tule ajankohtaiseksi Melan toiminnassa. Melan käsittelemät tiedot ovat lisäksi luonnollisia henkilöitä koskevia henkilötietoja, joiden käsittelyä ohjaa EU:n tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen lainsäädäntö. Lisäksi asioiden sekä asiakirjojen ja tietojen käsittelyä Melassa ohjaa työeläke - ja tapaturmavakuutuslainsäädännön erityissäännökset sekä julkisuus ja hallintolaki. Tiedonhallintalaki ei johtaisi Melan asiakkaiden osalta sujuvampaan tai läpinäkyvämpään käsittelyyn, mutta aiheuttaisi Melalle uusia velvoitteita tiettyjen asioiden järjestämisestä tietyllä tavalla, josta aiheutuisi kustannuksia muuttamatta merkittävästi sitä, miten tietoja ja asiakirjoja jo nykyään käytännössä käsitellään Melassa. Monilta osin hakemuskäsittely on muuttunut sähköiseksi, ja yhä useammassa etuusasioissa asiakkaalla on suoraan pääsy omiin tietoihinsa tunnistautumisen kautta ja tämä kehitys vain jatkuu.

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

Lakiesityksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan muun muassa julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Maatalousyrittäjien eläkelaitosta pidetään julkisuuslain 4 §:n 2 momentin nojalla viranomaisena sen hoitaessa julkista tehtävää ja käyttäessä julkista valtaa eli sen päättäessä jonkun lakiin perustuvasta oikeudesta tai velvollisuudesta. Maatalousyrittäjien eläkelaitosta ei kuitenkaan Melan käsityksen mukaan ole pidettävä 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä.

Lain 3 §:n perusteella Melaan on ehdotettu sovellettavaksi lakia 4 §:n ja 4 – 9 luvussa olevien säännösten osalta. Lain soveltamisalan osalta viittaamme TELA:n lausuntoon koskien lain soveltamista työeläkelaitoksiin sekä Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoon koskien tiedonhallintalain soveltamista työtapaturma- ja ammattitautilaisissa tarkoitettuihin vakuutusyhtiöihin. Mainituissa lausunnoissa on lähdetty siitä, ettei tiedonhallintalain tulisi koskea työeläke- eikä tapaturmavakuutus-tusalaa johtuen siitä, että ala on jo hyvin säännelty, eikä tiedonhallintalaki samalla tavalla kuin muut hallinnon yleislait kohdistu suoraan hallinnon asiakkaisiin, vaan järjestelmiä toimeenpanevien vakuutuslaitosten sisäiseen toimintaan Eläketurvakeskus on lausunnossaan katsonut, ettei tiedonhallintalakia tulisi soveltaa siihen tai työeläkelaitoksiin lukuunottamatta lain 8 luvun säännöksiä. Mela toteaa, että se ratkaisu, mikä soveltamisalan osalta tehdään, tulisi Melan käsityksen mukaan olla yhteneväinen Melan ja muiden työeläkelaitosten ja tapaturmavakuutusyhtiöiden osalta, kuten julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa ja muissa keskeisissä yleislaeissa, jotka koskevat julkista valtaa käyttäviä tahoja.

Tämä lausunto on kirjoitettu maatalouden lomituspalveluiden osalta lähtien siitä, että lomitukseen kaavailut muutokset toteutuvat sellaisina kuin niitä valmistellaan. Tämä tarkoittaisi, että vuodesta 2021 lukien Mela toimeenpanee vain poronhoitajien sijaisapujärjestelmää ja turkistuottajien lomituspalveluja koskevia lakeja. Palvelut myönnetään itse hankittuina lomituspalveluina, eikä järjestelmässä ole enää säännöksi kuntien paikallisyksiköistä. Tältä osin edellä mainittujen järjestelmien toimeenpano muistuttaa muiden etuusjärjestelmien toimeenpanoa ja Melan käsityksen mukana ei poikkea olennaisesti työeläke- ja tapaturmavakuutusjärjestelmän toimeenpanosta.

Jos tiedonhallintalaki kuitenkin tulisi sovellettavaksi Melaan, olemme lausunnossamme kiinnittäneet huomiota eräisiin Melan tehtävien toimeenpanon kannalta keskeisiin yksittäisiin säännöksiin, sen lisäksi mitä Eläketurvakeskus, Tela ja Tapaturmavakuutuskeskus ovat lausunnoissaan tuoneet esiin.

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)

Lakiesityksen 4 luvussa on tietoturvaluokitusta koskevat säännökset. Mela käsittelee etuusjärjestelmiä toimeenpannassa salassapidettäviä ja osin myös arkaluonteisia tietoja, jonka vuoksi tietoturvaluokituksesta on jo nykyisellään hyvin huolehdittu. Melassa tiedonhallintalain soveltaminen koskisi lähinnä julkisuuslain nojalla salassapidettäviä tietoja. Tältä osin Melaa velvoittaa EU:n tietosuojalain säännökset ja tietosuojalaki sekä muut hallinnon yleislait.

Ne asiat, joissa Mela käyttää julkista valtaa toimeenpannassa etuusjärjestelmiä ovat käytännössä aina sellaisia asioita, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassapidettäviä. Tämän vuoksi muun muassa lakiesityksen 14 §:n 3 momentissa oleva säännös siitä, että viranomaisen tulisi suunnitella tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoa voidaan helposti muodostaa asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietoa voidaan erottaa toisistaan, on Melaan sovellettuna epätarkoituksenmukainen. Nykyiset sovellusjärjestelmät on rakennettu toimimaan ilman yllä kuvattua ominaisuutta, eikä käytännössä asiakirjoissa kuten esimerkiksi etuuspäätöksissä ole kuin salassapidettäviä tietoja.

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

Lakiesityksen 5 luvun osalta Mela toteaa, että Melan toimeenpanemien etuusjärjestelmien osalta 5 §:ssä säädetty turvaluokittelua koskevat säännökset eivät käytännössä tule sovellettavaksi Melan toiminnassa eikä tämälakityyppinen sääntely ole tarpeellista ottaen huomioon Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen lakisääteiset tehtävät. Lakiesityksen 5 luvun säännöksistä käytännössä Melaa voisi koskea vain poikkeusoloihin varautumista koskevat tiedot.

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

Lakiesityksen yleisperustelujen mukaan ehdotetun lain asian ja palvelun tiedonhallintaa koskevilla säännöksillä määriteltäisiin menettelytavat ja vaatimukset viranomaisilla olevien asioiden yksilöimiseksi, asiarekisterin ylläpitämiseksi sekä tietoaiteistojen hallinnasta palveluja tuottaessa. Säännöksillä edistettäisiin tiedonhallinnan laadukkuutta ja julkisuusperiaatteen toteuttamista. Lain 6 luvun säännökset edellyttävät, että Melan olisi otettava käsittelemisensä asioihin laissa säädetyn kaltainen asiatunnus. Säännöksen mukaan asiatunnuksesta on pystyttävä yksilöimään asian tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö.

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä lakiesityksen 24 §:n mukaan viranomaisten käsittelyssä olevista asiakirjoista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin ja liitettävä se asiatunnukseen, johon asiakirja ensisijaisesti liittyy. Melan käsityksen mukaan 6 luvun säännökset ovat tarkoituksenmukaisia tiedonhallintayksikköjen ja niiden alaisten viranomaisten keskinäisessä toiminnassa.

Melalla on luotu etuusjärjestelmien osalta asianhallintajärjestelmä, jonka perusteella jokaisella asialla on sinänsä asianumero, mutta Melassa nykyisin käytössä oleva järjestelmä ei ole nyt täysin kuvatus lainsäädännön kaltainen, vaan se jouduttaisiin uudistamaan. Kuitenkaan tästä uudistamisesta ei ole asiakkaan tai järjestelmän toimeenpanon kannalta saatavissa samoja hyötyjä kuin viranomaisten toiminnassa, koska käsiteltävät etuusasiat sisältävät käytännössä vain salassapidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Asianumerossa ei olisi myöskään tarvetta yksilöidä tiedonhallintayksikköä, koska Melalla ei sellaista ole. Jos sääntely toteutettaisiin ehdotetulla tavalla, se merkitsi järjestelmämuutoksia, joista ei olisi saatavissa mitään olennaista hyötyä, koska vain asianosaisuusjulkisuus voi toteutua Melan käsittelemissä asioissa. EU:n tietosuoja-asetus ja erityislainsäädäntö antaa riittävät välineet asianosaiselle saada kaikki häntä koskevat asiakirjat ja tiedot Melassa olevista asiakirjoista ja tietojärjestelmistä.

Mela yhtyy Eläketurvakeskuksen lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että nykyisessä julkisuuslain 18 §:ssä säädetyistä asioista ei ole tarpeellista säätää nykyistä tarkemmin, vaan nykyistä sääntelytasoa on pidettävä riittävänä.

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

Lakiesityksen 27 §:n mukaan viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä. Tältä osin voimaantulosäännöksessä on todettu, että lain 27 § tulee voimaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Melan käsityksen mukaan lain voimaantulosäännöstä tulisi täsmentää siten, että siitä selkeästi ilmenee veloitteen koskevan vain lain voimaantulon jälkeen saapuneita asiakirjoja. Työeläkelaitosten tulee säilyttää eläkeasiakirjoja lain nykyisten säilytysaikasäännösten mukaan varsin pitkään ja sähköiseen asianhallintajärjestelmään on siirrytty useimmissa eläkelaitoksissa vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lain voimaantulosäännöksestä tulisi selkeästi käydä ilmi, että velvoite koskee vain uusia lain voimaantulon jälkeen viranomaiselle saapuvia asiakirjoja eikä sellaisia tietoaineistoja, jotka jo ovat olemassa eläkelaitoksessa mahdollisesti paperisina säilytettyinä.

Tietojen luovuttamisen osalta Melan toimeenpanemissa järjestelmissä säädetään jo nykyisin tietojen luovuttamisesta sekä niiden luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla, eikä asian enempi sääntely ole tarpeen, koska järjestelmien toimeenpano on sujuvaa jo nykyisellään.

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

8 Luku Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Lain 32 §:n 2 momentissa käytetään käsitettä arkaluonteiset tiedot määrittelemättä tarkemmin, mitä niillä tarkoitetaan. Henkilötietolaki, jossa oli määritelmä arkaluonteisista tiedoista on kumottu. Lain 35 §:ssä sen sijaan käytetään termiä erityiset henkilötietoryhmät määrittelemättä mitä tarkoitetaan. Termi sinänsä vastaa EU:n tietosuojasetuksessa käytettyä termiä. Epäselväksi jää onko kyseessä sama tietoryhmä ja tämä tietoryhmä olisi hyvä joka tapauksessa määritellä 2 §:ssä tarkoitetuissa määritelmässä.

Maatalousyrittäjän eläkelaitoksen toimeenpanemien lakien osalta laeissa on erityissäännöksiä asiakirjojen säilyttämisestä. Näissä erityislaeissa olemassa olevat säilytysaikasäännökset on tarkoituksenmukaista edelleen säilyttää. Nykyisissäkin säilytysaikasäännöksissä on viitattu pysyvän arkistoinnin osalta arkistolainsäädäntöön. Melan käsityksen mukaan myös jatkossa olisi tarkoituksenmukaista viitata arkistointia koskevaan yleislakiin eli tiedonhallintalain 33 – 35 §:iin. Nämä erityissäännökset tulevat valmisteltavaksi arkistolain kumoamisen johdosta ja tässä yhteydessä asia olisi mahdollista säädellä pitkälti nykyistä vastaavalla tavalla.

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

Siirtymäsäännösten osalta Mela toteaa ottaen huomioon erityisesti maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelulainsäädännön sekä maakuntauudistuksen keskeneräisen valmistelutilanteen, että on tärkeää, että tiedonhallintalain voimaantulossa taataan riittävän pitkät siirtymäsäännökset.

Toimeenpanon kannalta ongelmallisia ovat erityisesti lukua 4 (määräykset lokitiedoista, asiakirjan julkisen ja salaisen osan erottaminen) sekä 6 ja 7 lukua (tietoaineistojen sähköinen muoto, asiarekisteriä koskevat yksityiskohtaiset säännökset, tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa). Tämän siirtymäajan tulisi Melan käsityksen mukaan olla vähintään 24 kuukautta lain voimaantulosta, mielellään enemmänkin.

14. Muut huomiot

Muilta osin Mela viittaa Eläketurvakeskuksen, TELAn ja Tapaturmavakuutuskeskuksen antamiin lausuntoihin.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioon otettavaa:

-

Lilius Sonja
Maatalousyrittäjien eläkelaitos