

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

Maanmittauslaitos esittää lausuntona luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa.

Lausunnolla olevan esityksen tietopoliittinen tavoite parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä on kannatettava. Maanmittauslaitos pitää uudistuksen lähtökohtana olevaa tiedonhallinnan ja arkistotoimen eriyttämistä sekä elinkaarimallia jatkokehittämisen hyvänä pohjana. Maanmittauslaitos toivoisi samaan aikaan lausunnolla olevien tietopoliittisten linjausten ("Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella") ja tiedonhallinnan kokonaislakiuudistuksen vahvempaa kytköstä toisiinsa tavoitteiden kokonaiskuvan selkiyttämiseksi.

Maanmittauslaitos pitää siis kannatettavina useita tavoitteita, joita sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun, lausuntopyynnön kohteena olevaan lakipakettiin, mutta näkee asiassa toistaiseksi vielä huomattavaa lisävalmistelun ja korjausten tarvetta. Yksityiskohtaisia muutos- ja korjaustarpeita olemme tunnistaneet useita, mutta keskitymme tässä lausunnossa esityksen ongelmiin yleisellä tasolla.

Maanmittauslaitos katsoo, että kysymyksessä olevien lakien (jäljempänä lakipaketin) valmistelu on tehty valtiovarainministeriön johdolla vain suppeaksi katsottavan toimijajoukon saadessa vaikuttaa lakipaketin lopputulokseen. Lakipakettiin liittyvät yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnit ovat puutteelliset tai mahdollisesti kokonaan tekemättä. Se ilmenee, kun lakipakettia tarkastellaan yksityiskohdiltaan, joita esityksessä on runsaasti.

Ehdotetut lait vaikuttavat myös merkittävästi Maanmittauslaitoksen toimintaan tietopalveluista vastaavana perusrekisteriviranomaisena (kiinteistörekisterin, lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä maastotietojärjestelmän ylläpitovastuu) sekä arkistoviranomaisena.

Maanmittauslaitoksen roolia merkittävilta osin asiakasrahoitteisena virastona, jolla on jo nyt hyvin paljon sähköistä tietopalvelua rajapintojen kautta, ei esitystä laadittaessa ole hahmotettu. Yleisesti esityksessä ei ole riittävästi huomioitu perusrekisteriviranomaisten keskeisiä tehtäviä.

Maanmittauslaitoksella on rooli useiden perusrekisterien pitäjänä ja niihin Tietohallintolaissa rinnastetun maastotietojärjestelmän vastuutahona. Maanmittauslaitos antaa elinkeinoelämälle ja kansalaisille merkittävää kiinteistöihin ja paikkatietoihin liittyvää tietopalvelua, joka on lähivuosina laajenemassa huoneistotietojärjestelmästä annettavaan palveluun.

Kun esitystä tarkastelee ja havainnoi sen yksityiskohtia, saa vaikutelman, että omakustannushinnalla kansalaisille annettava perusrekistereitä koskeva tietopalvelu on ollut lain valmistelussa työryhmälle kovin vieras. Nykyisessä sääntelyasussaan laki ennemminkin teknisesti ja oikeudellisesti vaikeuttaa tietojen antamista avoimena (open data) kansalaisille, vaikka annettavat tiedot, kuten paikkatiedot, sinällään eivät olisikaan tulkittavissa henkilötiedoiksi.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Lakipakettiin ei valitettavasti sisälly Vuoden 1999 joulukuussa voimaan tulleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, 621/1999, kumoamista, mikä heijastuu koko uudistukseen sitä rajoittavasti. Kun lähtökohtana tulisi pitää tietoa ja sen elinkaariajattelua, on lakipaketti rakennettu lähtökohtana tiedonhallintayksikkö. Voimassa oleva julkisuussäntely lähtee viranomaisten erillisyyisperiaatteesta, jonka vuoksi osa valtion virastoista koostuu useista viranomaisista tai kunnat koostuvat kunnallisista toimielimiin jakautuneista viranomaisista. Osalakiesitykseen sisältyvistä tiedonhallintaan liittyvistä velvollisuuksista kohdistuisi kuitenkin siihen organisaatioon, jossa viranomainen toimii. Tällaista viranomaisorganisaatiosta säädetäisiin tiedon-hallintayksikkönä, jolla tarkoitettaisiin valtion virastoa tai laitosta, eduskunnan virastoa, valtion liikelaitosta, maakuntaa, kuntaa, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia, yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua ammattikorkeakoulua. Kun lähtökohtana tulisi pitää tietoa ja sen elinkaariajattelua, on lakipaketti rakennettu lähtökohtana tiedonhallintayksikkö, joka edellä kuvatulla tavalla poikkeaa voimassa olevasta julkisuuslain mukaisesta viranomaisten erillisyyisperiaatteesta. Valtion virastot ja laitokset tällöin muodostaisivat kukin omat tiedonhallintayksikkönsä riippumatta siitä, toimiiko niissä yksi tai useampi viranomainen.

Maanmittauslaitos on lakipaketissa esitettyjen perustelujen linjoilla siinä, että koordinaatiota de facto tarvitaan julkisen hallinnon tiedonhallinnassa, kuten esimerkiksi tietoturva-asioissa.

Tietoturvasta aikaisemmin annettu valtioneuvoston asetus on nyt esitetty kumottavaksi, mutta selvyyttä siitä, miten se korvautuu uuden lain 5–6 §:llä ja uudella asetuksella, ei esityksessä ole. Tietoturvassa on valtionhallinnossa vielä paljon kehitettävää perusasioissa joten esityksen tavoitteista huolimatta on vaarana, että tietoturvallisuuden kehitys ei toteudu ja esimerkiksi virastoihin kohdistuva koordinaatio tietoturva-asioissa jää toteutumatta.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotettua lakipakettia rasittaa toisaalta yleisesti terminologian sekavuus se-kä toisaalta epäjohtonmukaisuus jo asianmukaisesti määritettyjen termien käytössä. Tähän saattaa olla syynä se, että rajoitetusta valmistelijajoukosta riippumatta useat eri lakiesityksen kirjoittajat eivät ole ehtineet koordinoida tekstejään. Esimerkiksi kulttuuriperintöä tai kulttuurihistoriallista arvoa ei lakiesityksessä ole määritetty. Myöskään Maanmittauslaitoksen toiminnassa hyvin keskeistä paikkatiedon käsitettä ei ole riittävän syvällisesti analysoitu.

Paikkatietoaineistoa, jota esimerkiksi Maanmittauslaitoksen toiminnassa syntyy ja kerääntyy, ei voida yksipuolisesti tarkastella sähköisenä asiakirjana tai paperimuodossa olevana asiakirjana. Maanmittauslaitoksessa vuosisatojen kuluessa syntynyttä kiinteistötoimitusten asiakirja-aineistoa lainvoimaisiin toimitusratkaisuihin perustuvine oikeudellisine vaikutuksineen on lähtökohtaisesti pidettävä kokonaan erillisenä yleisen paikkatietoaineiston ryhmänä. Toimituskartat ja -asiakirjat sekä lainhuutoaineisto ovat vain paikkatietoaineiston yksi osa Maanmittauslaitoksessa säilytettävän paikkatietoaineiston koostuessa myös paljosta muusta, kuten esimerkiksi maastotietokantaan tallennetusta kohteista ja niihin liittyvistä ominaisuuksista, joita ei ole tarkoitus tarkastella erillisinä tai itsenäisinä asiakirjoina vaan usein osana ympäristöä kuvaavaa sisällöltään kulloiseenkin tarpeeseen valittua sijaintireferenssin kuvausta.

Maanmittauslaitos katsoo, että lain keskeisistä termeistä ja käsitteistä tarvitaan ehdottomasti formaali käsitelmä. Tällä hetkellä on hankalaa hahmottaa laki-paketissa käytettyjen eri termien välisiä suhteita. Lisäksi termien käytössä on paitsi uusien termien myös uusien prosessien osalta epäyhtenäisyyttä toisaalta sekä lain sisällä että perustelujen sisällä ja toisaalta lain ja sen perustelujen välillä. Esimerkiksi perustietovarannon määrittely puuttuu. Mikäli sitä ei haluta määrittää, niin jää avoimeksi, mikä korvaa vastaisuudessa perustietovarannon.

Onko tietojärjestelmä fyysinen ratkaisu vain looginen ratkaisu, jää esityksen perusteella epäselväksi. Myös tietojoukko tulisi määritellä loogiseksi ratkaisuksi, joka voidaan toteuttaa fyysisesti erilaisilla tavoilla. Koska tietoturvallisuuden toteuttaminen tapahtuu tietoturvaluustoimenpiteillä, myös tietoturvaluustoimenpide tulisi määritellä. Lakiehdotuksessa ehdotetaan turvallisuusluokittelun tekemistä asiakirjalle. Suuri osa aineistoista välitetään asiakkaille tai viranomaisille sähköisessä rakenteisissa tiedostomuodoissa rajapintapalveluiden avulla. Myös turvallisuusluokittelun osalta pitäisi esityksessä huomioida muutos ja edellyttää turvallisuusluokittelun tekemistä tietoaaineistosta tuotettaville tuotteille, joista asiakirja on vain niiden yksi ilmenemismuoto.

Asiakirjan määritelmässä viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momenttiin. Määritelmää on syytä selkeyttää siten, että se tarkoittaa selkeästi myös tietojoukkoja kuten esimerkiksi Maanmittauslaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja maastotietoja, joita käytetään karttatietojen luovuttamisessa, julkaisemisessa ja jakamisessa. Tiedonhallinta on määrittely erittäin vaikeaselkoisella lauseella ja kaipaa yksinkertaistamista. Myös

tiedonhallintamallin käsite jää epäselväksi. Selkeyttämistä vaativat myös asiankäsitteily- ja palveluprosessin määritelmät sekä se, tarkoitetaanko toimintaprosessilla asiankäsitteilyä ja palvelujen tuottamista.

Arkistolaki ehdotetaan kumottavaksi ja korvattavaksi uudella sääntelyllä kokonaan. Tietokanta-ajattelu sekä rakenteinen data ovat kuitenkin jääneet la-kipaketissa osittain huomioon ottamatta. Lakiehdotusta ei ole laadittu tiedon elinkaaren perspektiivistä, vaan valmistelun lähtökohtana on ollut perinteinen ns. dokumentti- tai asiakirja. Siirtyminen paperiarkistoinnista sähköisyyteen ei tapahdu julkishallinnossa kuin korkeintaan keskipitkällä ajanjaksolla. Ra-kenteisen tietoaineiston ja asiakirjojen välinen ero sekä tämän eron huomioon ottaminen on lainkirjoittajilta joko jäänyt sivuun tai jätetty tietoisesti vaille merkitystä.

Arkistoinnin käsite on puutteellisesti määritelty. Myös käsite arkisto ja asiakirjan elinkaari tulisi määritellä. Arkistoinnin ja muun säilyttämisen ero on suu-rempi kuin voidaan ensi vaiheessa hahmottaa. Tällaisenaan laki kuitenkin muuttaa perinteisiä arkistoinnin ja arkiston käsitettä. Arkistoinnilla tarkoitettaisiin vain pysyvästi säilytettävien tietoaineistojen tai niiden osien siirtämistä tietovarannosta arkistoon kulttuuriperinnön taikka tutkimuksen tarpeita varten. Käsitteellisesti arkistointi koskisi siis vain pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja, joiden säilyttämisestä vastaisi Kansallisarkisto. Kansallisarkistoon arkistoituja aineistoja ei ilmeisesti olisi tarkoitettu käytettäväksi viranomaisissa lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Arkistoinnin määritelmästä ei käy ilmi, mikä ero on arkistoinnilla ja säilyttämisellä. Epäselväksi jää myös se, miten esitetyissä laeissa suhtaudutaan itse ratkaistuihin arkistoihin kuten esimerkiksi Maanmittauslaitoksen tuotantotoiminnassa hyödynnetyt Maanmittauslaitoksen arkistossa olevat asiakirjat. Selkeät vastuutukset virastojen ja Kan-sallisarkiston kesken ovat tarpeen. Myös tutkimusaineistojen avoimuuden, arkistoinnin ja pysyvän säilyttämisen osalta esitystä on jatkotyöstössä täy-dennettävä. Nykyaikaisen tutkimusaineistojen hallinnan, jakamisen ja yleisesti avoimen tieteen vaatimuksia ei ole riittävästi huomioitu esityksessä.

Lakipaketissa edellytetty virastokohtainen tiedonhallintasuunnitelma on sinäl-lään tavoitteellista de jure, mutta käytännön elävässä elämässä (de facto) kysymys on isosta työsuoritteesta, jonka kustannusmäärä euroissa tulisi esittää hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia kuvaavassa osiossa.

Oikeudellisia haasteita saattaa tulla perustettavaksi ehdotetusta tiedonhallintalautakunnasta, jonka asemoimista esimerkiksi Kansallisarkiston sekä vi-rastojen omien arkistojen ja säilyttämisen kentässä ei ole riittävästi analysoitu. Lakeja noudattamaan velvollisten virkamiesten toiminnan yhden sektorin lisävalvonta ehdotetun lautakuntatyypin organin taholta on erikoinen konstruktio lainsäädännössä. Lautakunnan suositusten todellinen merkitys ja suositusten suhde muutoksenhakuviranomaisten päätöksiin on analysoimatta. Esityksestä ei käy ilmi, onko lautakunnan jäsenten tehtävä tarkoitettu ko-kopäivätoimiseksi. Yhteiskunnallisten vaikutusten tarkastelun puutteellisuus-den vuoksi jää avoimeksi, riittävätkö tiedonhallintalautakunnan resurssit yli-päänsä yhteiskunnallisesti vaikuttavaan valvontaan (ks. 8 §). On vaikea nähdä miten tällainen tiedonhallintalautakunta, laissa tarkasti määritellyllä kokoonpanolla (” Puheenjohtajalla ja

varapuheenjohtajalla on oltava muu ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä jäsenillä ylempi korkeakoulututkinto”) voisi todellisuudessa vastata nopeasti kehittyvistä ja monimutkaistuvista tiedonhallinnan kysymyksistä.

Kokonaisvaltainen tietopoliittinen näkökulma on tuotu esityksessä puutteellisesti esiin. Tietojen luovutuksesta on pyritty erillislainsäädännön, kuten maa-kaaren 7 luvun 1 a §:n tai yksityistielain, 560/2018, 89 §:n, sijasta sääntelemään julkishallinnossa kokonaisvaltaisesti. Kuitenkin lakiehdotuksen 29 §:ään sisältyy ilmeisesti asian teknisyyteen ja tapauskohtaisuuteen perustuva ratkaisu, jonka myötä ovat jääneet huomiotta esimerkiksi pankkisektorille, asianajajille ja kiinteistönvälittäjille hyvin tärkeät kiinteistöjä koskevien tietojen massaluovutukset.

Lakipaketin lähtökohdaksi otettu tiedonhallintayksikkö on johtanut siihen, että esityksessä ei riittävällä tavalla huomioida valtionhallinnon lakisääteisiä keskitettyjä palveluja (esimerkiksi Valtori, Suomi.fi-palvelut, Valtioneuvoston hallintoyksikkö) eikä verkottuneita digitaalisia palveluja.

Tiedostopohjaisia viraston luovutuksia säänneltäessä ovat teknisten rajapintojen kautta tapahtuvat datan massaluovutukset jätetty pois ehdotuksesta. Käyttötarkoitussidonnaisuus on tiedostetusti tai tiedostamatta jäänyt tiedon-luovutuksien kohdalla lakipaketin ulkopuolelle (vrt. esim. ns. KTJ-lain, 453/2002, 6 §). HE-luonnoksen sivun 89 alussa on esitetty näkemyksiä massamuotoisten tiedonhakujen estämisestä toisen viranomaisen tietova-rastoista, jolloin perusteena estämiselle on käytetty lähinnä vain ja erittäin yksipuolisesti viranhaltijoiden uteliaisuuden perusteella tapahtuvaa epäasianmukaista tiedonurkintaa. Tällainen sääntely yleisesti kuitenkin vaikeuttaa modernia tietopalvelua, jossa viranomaistieto lähtökohtaisesti on avointa ja paitsi toisten viranomaisten myös kansalaisten hyödynnettävissä 25.5.2018 alkaen sovelletun Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen velvoitteet huomioon ottaen. Sääntely ehdotetussa lakipaketissa kokonaisuudessaan on ristiriitaista ja paljolti ns. vanhaan ”paperiarkistomaailmaan” perustuvaa.

Perustuslaillisia haasteita voi ilmetä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, kun julkishallinnon tiedonhallintaa ulotetaan lakitasolla sitovasti kuntakenttään.

Lainsäädännössä on otettu kantaa sanomapohjaiseen rajapintateknologiaan ja käyttöliittymälliseen katselupalveluun. Lainsäädännössä ei pitäisi ottaa näin voimakkaasti kantaa teknologisiin ratkaisuihin, sillä tällainen lähestymistapa johtaa nopeasti vanhenevaan lainsäädäntöön ja voi estää uusien toimintatapojen ja tekniikoiden kuten esim. hajautettujen tiedonhallintamallien soveltamista (DLT tai lohkoketjut).

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

-

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 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)

-

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)

-

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:

Maanmittauslaitos katsoo, että tahoille, joita uusi lakipaketti koskee, tulee osoittaa tarvittavat lisäresurssit lain ”jalkautuksen” mahdollistamiseksi (eli re-surssit koulutukseen ja valvontaan). Lisäksi on tärkeää, että ennen säännösten voimaantuloa on varattu riittävän pitkä siirtymäaika valmistautua lain soveltamisen aloittamiseen kuten esimerkiksi olemassa olevat ohjeistukset, toimintatavat ja tietojärjestelmät on päivitettävä sekä lakia soveltavat työnte-kijät ja virkamiehet perehdytettävä.

On varmistettava, ettei esiintyisi samaa tilannetta kuten vuoden 2011 tieto-hallintolain, 634/2011, voimaantulon jälkeen, jolloin lain vieminen käytänteisiin ja tosiasialliseen toimintaan (ns. jalkauttaminen) ei toiminut, koska konk-reettisia toimenpiteitä, joita olisi tullut tehdä, ei ollut selvillä eikä toteutettuina, eikä liioin ollut valvontaa.

Maanmittauslaitos katsoo, että nyt esitettyä lakipakettia ei tulisi viedä eteenpäin, vaan se olisi palautettava takaisin valmisteluun nykyisestä laajennetussa työryhmässä.

Ketelimäki Ada

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Marja Rantala ja
maanmittausneuvoksen sijaisena vastuualuepäällikkö Maija-Liisa Niskala