

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

Eläketurvakeskus katsoo, että lakiesityksen lähtökohtaiset tavoitteet ovat kannatettavia. Toisaalta lain tavoitteet ovat suurelta osin jo toteutuneet työeläkealaa koskevassa lainsäädännössä ja erityisesti käytännön toiminnassa, joten laajempaan lisäsääntelyyn ei työeläkealalla ole tarvetta. Lisäsääntely saattaisi luoda riskin epäselvyyksistä eri lakien päällekkäisessä soveltamisessa.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan esitettyä tiedonhallintolakia ei siten sen 8 lukua lukuun ottamatta tulisi soveltaa Eläketurvakeskukseen eikä muihin työeläkealan toimijoihin. Lukuja koskevissa kommentteissa esitetään tarkempia perusteluita tälle näkemykselle. Vaikka Eläketurvakeskus ei pidä perusteltuna lain soveltamista työeläkealaan, niin kunkin luvun kohdalla on esitetty säännöskohtaisia kommentteja.

Eläketurvakeskus toteaa tavoitteiden osalta seuraavaa:

Lakiesityksen tavoitteena on, että tietoon perustuvat julkiset palvelut on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin laadukkaan tiedonhallinnan tukemana. Tavoitteena on myös edistää julkisuusperiaatteen toteutumista viranomaisten tietoaisteiden hallinnassa. Tiedonhallintalain tavoitteena oleva julkisuusperiaatteen edistäminen ei konkretisoidu työeläkealla, koska työeläkealalla käsitellään pääasiassa salassa pidettäviä henkilötietoja.

Lisäksi lakiesityksen tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palveluiden välillä. Silloin kun työeläkelakien toimeenpanossa käytetään julkista valtaa, tiedot ja asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Tietoja luovutetaan vain työeläkelakien säännösten tai muussa laissa olevan säännöksen perusteella. Työeläkealalla on jo pitkään luovutettu asian käsittelemiseksi tarvittavat tiedot eri toimijoiden välillä

sähköisesti, jos tämä on katsottu kustannustehokkaaksi tavaksi toteuttaa tietojen luovutus. Työeläkealalla myös suunnitellaan ja kehitetään tietojen luovuttamista koskevia palveluita siten, ettei hallinnon asiakasta vaadita toimittamaan asian käsittelyä varten asiakirjoja, jos tiedot on oikeus saada lakiin perustuen toiselta viranomaiselta. Työeläkealalla siis toimitaan jo esitetyn tiedonhallintalain tavoitteen mukaisesti.

Lakiesityksen tavoitteena on myös mahdollistaa erityissääntelyn yhtenäistäminen ja purkaminen. Lain soveltaminen esityksen mukaisesti työeläkealaan ei juurikaan vähentäisi työeläkealaa koskevaa erityissääntelyä.

Lakiesityksen tavoitteena on myös tarve mm. tietosuoja-asetuksen vuoksi uudistaa arkistointia koskeva sääntely. Eläketurvakeskus katsoo, että arkistointia koskevaa sääntelyä tulee uudistaa myös työeläkealalla. Eläketurvakeskus ei ole arkistoinnin asiantuntija, vaan katsoo, että alaa paremmin tuntevat pystyvät ottamaan kantaa esityksen arkistointia koskeviin säännöksiin niin, että myös työeläkealan tietoaineistot voidaan arkistoida tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lausunnon antamiselle varatulla aikataululla ei ole voitu varmistaa, mitä vaikutuksia julkisuuslakiin tai asiointilakiin kumottaviksi esitetyillä säännöksillä tai mainittujen lakien muutoksilla olisi työeläkealan toimijoihin, jos tiedonhallintalaki ei tule sovellettavaksi työeläkealalla. Mahdolliset vaikutukset pitäisi voida selvittää ennen hallituksen esityksen antamista.

Tässä lausunnossa on viitattu usein työeläkealan toimijoihin. Työeläkealan toimijoilla tarkoitetaan yksityisten alojen työeläkelaitoksia ja Eläketurvakeskusta. Keva, joka rinnastuu viranomaiseen, antaa lakiesityksestä oman lausuntonsa. Tästä syystä viittaukset työeläkealan toimijoihin eivät koske Kevaa.

Eläketurvakeskus toivoo voivansa olla mukana lain jatkovalmistelussa, jos lainvalmistelua kuitenkin jatkettaisiin siltä pohjalta, että lakia sovellettaisiin myös työeläkealaan.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Eläketurvakeskus ei ole valtion viranomainen, eikä se kuulu valtion tulosityöeläkealallaan eikä se saa varoja valtion budjetista. Eläketurvakeskukselle on perustuslain 124 §:n perusteella annettu lailla julkisia hallintotehtäviä. Vastaavasti yksityiset työeläkelaitokset hoitavat perustuslain nojalla annettuja lakisääteisiä tehtäviä olematta viranomaisia.

Esitetty laki kumoaa arkistolain (831/1994) ja lain julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011; tietohallintolaki). Lisäksi esitetyllä lailla korvataan joitakin viranomaisten toiminnan

julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003; asiointilaki) säännöksiä.

Eläketurvakeskus ja työeläkelaitokset soveltavat arkistolakia silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää. Eläketurvakeskus ja työeläkelaitokset eivät ole kuuluneet tietohallintolain soveltamisalaan. Asiointilakia sovelletaan sähköiseen asiointiin myös silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä. Näin ollen lakia sovelletaan myös työeläkelaitoksiin ja Eläketurvakeskukseen

Julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskuksen ja työeläkelaitosten asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen niiden käyttäessä julkista valtaa.

Työeläkejärjestelmässä julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi työeläkealan toimijoiden rahaetuus- tai kuntoutuspäätösten antaminen, etuuden määrän tarkistaminen, päätöksen oikaisu ja korjaaminen, etuuden tai kuntoutuksen keskeyttäminen tai lakkauttaminen, vakuutusmaksun määrääminen, työnantajien vakuuttamisvelvollisuuden valvonta sekä erinäisten tietojen ja selvitysten hankkiminen työnantajilta ja etuudensaajilta.

Eläketurvakeskus käyttää julkista valtaa esimerkiksi antaessaan eläkepäätöksiä, soveltamisalapäätöksiä, pakkovakuutuspäätöksiä, lähetettyjen työntekijöiden todistuksia ja vapautuksia vakuuttamisvelvollisuudesta.

Tämän lausunnon kannanotot koskevat lakiesityksen soveltamista työeläkealaan silloin, kun toimijat käyttävät julkista valtaa (ks. 3 §:n soveltamisalaa koskevat kommentit).

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Katso 1 kohdassa esitetyt kommentit lakiesityksen tavoitteisiin.

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

Lakiesityksen 3 §:n 3 momentin mukaan tämän lain 4 §:ssä sekä 4-9 luvuissa olevia viranomaista ja tiedonhallintayksikköä koskevia säännöksiä sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun tai silloin, kun niihin sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia.

Säännös siis tarkoittaa, että Eläketurvakeskukseen ja yksityisiin työeläkelaitoksiin sovellettaisiin esitettyä lakia siltä osin kuin ne käyttävät julkista valtaa.

Eläketurvakeskuksen mielestä perusteluissa tulisi tarkentaa sitä, mitä tarkoittaa lain soveltaminen yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun. Lakia ei ilmeisestikään ole tarkoitettu sovellettavaksi sellaisiin tahoihin, jotka toimivat viranomaisen lukuun esimerkiksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuina henkilötietojen käsittelijöinä tai muuna palveluntuottajana.

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

Lakiesityksen 8 luvun 35 §:n mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta päättää elinkaaripäätöksessä tiedonhallintayksikköjen arkistoitavista tietoaineistoista, arkistopaikasta ja tuhoamisesta. Lakiesityksen 8 luvun säännöksiä sovellettaisiin myös Eläketurvakeskukseen ja muihin yksityisiin työeläkealan toimijoihin.

Lakiesityksen 2 luvun säännöksiä ei sovellettaisi Eläketurvakeskukseen ja muihin yksityisiin työeläkealan toimijoihin. 2 luvun 9 §:n mukaan tiedonhallintalautakunnan tekemään elinkaaripäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lakiesitys on epätarkka siltä osin, että edellä mainittuihin työeläkealan toimijoihin sovellettaisiin esityksen 35 §:n mukaista elinkaaripäätöstä, mutta soveltamisalarajauksen vuoksi päätökseen ei voisi hakea muutosta.

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)

Työeläkealan toiminnassa tietoturvallisuus on vakiintuneesti otettu huomioon. Työeläkelalla tiedonhallintalaki tulisi sovellettavaksi lähinnä salassa pidettäviin henkilötietoihin (julkisen vallan käyttöön liittyvät tiedot). Näiden tietojen osalta tietoturvallisuutta koskevat säännökset tulevat tietosuoja-asetuksesta ja tietosuoja-laista. Lakiesityksen mukainen yksityiskohtainen sääntely ei siten ole tarpeen työeläkelalla.

Lakiesityksen 3 §:n mukaan 4 luvun tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä sovellettaisiin tiedonhallintayksikköjen toimintaan ensisijaisesti. Lakiesityksen 14 §:n 5 momentissa viitataan viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnosta annettuun lakiin. Tätä lakia ei sovelleta yksityisiin, jotka hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa. Suuri osa työeläkealan toimijoista jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen epäselväksi jää, miltä osin 4 luvun säännöksiä sovellettaisiin em. toimijoihin.

Lakiesityksen 14 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja

salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Koska työeläkealalla käsitellään pääsääntöisesti vain salassa pidettäviä tietoja (julkisen vallan käyttöön liittyviä tietoja), niin lainkohdan vaatima tietojen erottamisvaatimus jää työeläkealalla merkityksettömäksi.

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

Lakiesityksen 5 luvussa säädetään turvallisuusluokittelusta. Eläketurvakeskuksessa tai työeläkealalla 5 luvun säännökset koskisivat vain poikkeusoloihin varautumista koskevia tietoja. Näin ollen luvun säännökset tulisivat hyvin rajoitetusti sovellettavaksi työeläkealaan

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

Asioita ja palveluita koskevien 6 luvun säännösten yhtenä keskeisenä tarkoituksena on palvella asiakirjajulkisuutta ja hallinnon avoimuutta. Esitetty laki tulisi työeläkealalla sovellettavaksi pääsääntöisesti salassa pidettäviin henkilötietoihin (julkisen vallan käyttöön liittyvät tiedot). Näin ollen kyse ei ole asiakirjajulkisuuden piiriin kuuluvista tiedoista.

Lakiesityksen 23 §:ssä on säännökset asian yksilöinnistä ja asiatunnuksesta. Säännöksessä on lueteltu asialle annettavat yksilöintitiedot. Lakiesityksen 23 §:n perusteluiden mukaan yksilöintitietoa tarvitaan mm. vastuiden määrittämiseen. Asiatunnuksesta tulisi ilmetä tiedonhallintayksikkö, joka vastaa asian tiedonhallinnasta, ja mille viranomaiselle asiaan liittyvien tietojen antamista ja muuta hallintaa koskevat vastuut määräytyvät tiedonhallintayksikössä. Eläketurvakeskus toimii sekä viranomaista vastaavana tahona että tiedonhallintayksikkönä. Näin ollen Eläketurvakeskuksen nykyisin antama asianumero (ID-numero) on riittävä sekä asiaan liittyvien vastuiden määrittämiseen Eläketurvakeskuksen toiminnassa että asioiden löytymiseen riittävällä tarkkuudella tehtävien hoitamiseksi.

Lakiesityksen 24 §:n sisältö, joka koskee rekisteröintiä asiarekisteriin vastaisi kumottavaksi ehdotettua julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa sekä valtionhallintoa koskevan julkisuusasetuksen kumottavaksi ehdotettavia 5-6 §:iä. Esitetty 24 § sisältäisi kuitenkin yksityiskohtaisen listauksen rekisteröitävistä asioista. Julkisuuslain 18 § antaa nykyisin mahdollisuuden kullekin työeläkealalla järjestää käsiteltävien asioiden luettelointi ja löydettävyyttä pitkälti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Eläketurvakeskus pitää riittävänä nykyisen julkisuuslain mukaista sääntelytasoa työeläkealan toiminnassa eikä pidä perusteltuna lakiesityksen 24 §:ssä ehdotettua yksityiskohtaista asiarekisteriin rekisteröintiä koskevaa säännöstä. Julkisuusasetusta ei ole tähänkään mennessä sovellettu työeläkealalla, koska se koskee vain viranomaisia.

Lakiesityksen mukaisen asianumeron ja asiarekisterin luomisesta aiheutuisi kustannuksia, jotka olisivat huomattavasti suuremmat kuin mahdollisesti syntyvät hyödyt. Lakiesityksen perusteluista ei ole löydettävissä perusteita sille, että esityksen mukaisen asiatunnuksen tai asiarekisterin luominen parantaisi työeläkealan asiakkaiden oikeusturvaa. Asian tunnistaminen ja rekisteröiminen on jo hoidettu työeläkealla asian hoitamisen kannalta riittävällä tavalla. Tämän vuoksi ei ole perusteltua käyttää työeläkevaroja työeläkealan järjestelmien muuttamiseksi tarpeettomasti.

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. Eläketurvakeskus katsoo, että säännöksen pitäisi koskea vain vastaisuudessa syntyviä tietoaineistoja eikä vanhoja, vielä paperisina olevia asiakirjoja.

Esitetyn lain 29 §:n perusteluiden mukaan viranomaisten olisi järjestettävä säännöllisesti toistuva (päivittäinen tai viikoittainen) vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla taholla on lain mukainen tiedonsaantioikeus. 29 §:n mukaisen veloitteen ei pitäisi koskea kaikkia säännöllisiä (päivittäisiä tai viikoittaisia) tietojen luovutuksia, jollei niitä pidettäisi kustannusten kannalta tarkoituksenmukaisina.

Eläketurvakeskuksessa oli vuoden 2017 aikana tietoluovutuksia eri viranomaistahoille kaikkiaan 2 690 300 kappaletta. Esimerkiksi eläkepääöstietoja annettiin noin 670 000 henkilöstä ja viranomaisotteita yli 840 000 kappaletta viime vuoden aikana. Suurin osa tiedoista annettiin Kelalle. Verohallinnolle annettiin erilaisia tietoja noin 668 000 kappaletta. Muita tietoja saaneita viranomaisia olivat henkivakuutusyhtiöt, tapaturmavakuutusyhtiöt, työntekijäin ryhmähenkivakuutuspooli, Koulutusrahasto, kuntien sosiaaliviranomaiset, haastemiehet, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Työttömyysvakuutusrahasto, työttömyyskassat ja ulosotto.

Tietojen luovuttamista koskevasta tekniikasta pitäisi lain tasolla säätää ainoastaan periaatteet. Esitetyssä laissa on nyt tarkasti määritelty, että lähtökohtana pitäisi olla teknisten rajapintojen avulla viestipohjainen tietojen luovutus ja että joissakin tilanteissa olisi jatkossakin mahdollista luovuttaa tietoja tiedostopohjaisesti. Tekniset yksityiskohdat eivät ole yksiselitteisesti ymmärrettävissä sen arvioimiseksi, miten nykyiset tietojen luovutukset vastaisivat esitetyn lain edellytyksiä. Lisäksi tekniset yksityiskohdat ja käsitteet vanhenevat nopeasti.

Kun työeläkelakien toimeenpanossa käytetään julkista valtaa, tiedot ja asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Tietoja luovutetaan vain työeläkelakien säännösten tai muussa laissa olevan säännöksen perusteella. Tietoluovutukset tehdään teknisen käyttöyhteyden välityksellä, jos tämä on katsottu kustannustehokkaaksi tavaksi luovuttaa tietoja. Työeläkealan tietojenvaihto on tällä

hetkellä erittäin merkittävää ja se on hyvin kuvattu ja standardisoitu. Tietoluovutukset on jo nyt toteutettu tiedonhallintalain tavoitteiden mukaisesti, joten Eläketurvakeskus ei pidä perusteltuna esitettyjen säännösten ulottamista työeläkealaan ottaen erityisesti huomioon, että tästä aiheutuisi kustannuksia, joille ei olisi todellisia perusteita.

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

Työeläkelaeissa on asiakirjojen säilyttämistä koskevia erityisiä säännöksiä. Työeläkelakeihin on tarkoitus tarkentaa tietojen säilyttämistä koskevat säännökset tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla.

Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan arkistointia koskevia 8 luvun säännöksiä tulisi soveltaa myös työeläkealalla. Eläketurvakeskus on kommentoinut asiaa lausunnon johdanto-osassa.

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

Eläketurvakeskus pitää ongelmallisena sitä, että siirtymäsäännökset ja niiden määräajat ovat samat sekä niille, joita nykyisin velvoittavat tietohallintolain säännökset että niille, jotka tulisivat uusina vastaavan lain soveltamisalan piiriin.

14. Muut huomiot

Eläketurvakeskus toistaa kantansa, ettei esitettyä tiedonhallintalakia tulisi sen 8 lukua lukuun ottamatta soveltaa Eläketurvakeskukseen eikä muihin työeläkealan toimijoihin. Esitetyn lain tavoitteet toteutuvat työeläkealan lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa, joten laajempaan lisäsääntelyyn ei ole tarvetta.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arviointiin ei ole otettu kantaa erikseen, vaan vaikutusten arviointiin liittyvät kommentit on esitetty eri lukuja koskevien kommenttien yhteydessä.

Rissanen Jaana
Eläketurvakeskus