

LAUSUNTO

3.10.2018

Viite / Diaarinumero
A73/00 00 01/2018

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönnö
VM183:00/2017

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Arvio lukuun 1: Johdanto

Lausunnolla olevan ehdotuksen mukaan tarkoituksena on säätää tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laki korvaisi arkistolain, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain sekä muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa kokevat säännökset. Lakiluonnoksen mukainen rajausta kattaa ne asiat, joista Verohallinnon näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista säätää yleislaissa. Lakiluonnos vaatii kuitenkin jatkokehittämistä.

Esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisen näkökulmasta tämä edistää sitä, että häntä koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa jo olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti.

Verohallinto pitää tietopoliittista tavoitetta hyvänä, koska muilta viranomaisilta rajapintojen kautta saatu tieto on laadullisesti parempaa ja eheämpää kuin yksittäistapauksissa tietojärjestelmään manuaalisesti tallennettu tieto. Lainsäädännössä tulee kuitenkin huomioida se, että kehitys ei saa johtaa tilanteeseen, jossa palveluprosessi hidastuisi sen vuoksi, että viranomaiset selvittelevät toistensa tietojärjestelmissä olevia tietoja, vaikka tieto olisikin saatavilla hallinnon asiakkaalta. Verotuksessa on erityisesti huomioitava verovelvollisen velvollisuudet ja oikeudet tietojen antamisessa verotusta varten sekä viranomaisen velvollisuus kuulla verovelvollista.

Verohallinnossa ehdotetut muutokset eivät välttämättä ehdi vaikuttamaan suoraan vuoden 2020 alussa päättyvään Valmis-hankkeeseen, mutta esityksellä on vaikutuksia Verohallinnon toimintaan tulevana vuosina. Tietojen julkisuutta, salassapitoa ja tietojen luovutusta koskevan lainsäädännön uudistamiseen vaikuttaa keskeisesti Euroopan unionin tietosuojauudistus, sitä koskeva tuleva oikeuskäytäntö se-

kä kansallisen yleislain eli tietosuojalain eduskuntakäsittelyn jälkeen täsmentyvä erityislainsäädäntöä koskeva tulkintakäytäntö.

2. Arvio lukuun 2: Nykytila

Tiedonhallinnan lainsäädäntö on hajanainen ja sen uudistamista voidaan kokonaisuutena pitää tarpeellisena.

3. Arvio lukuun 3: Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleisesti lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Käsitteiden yhtenäistäminen lain tasolla ja lainsäädäntörakenteen yhtenäistäminen ovat sellaisenaan kannatettavia muutoksia.

Kuten esityksessä todetaan, tiedonhallinnan yleisiä velvoitteita voitaisiin osittain uudistaa julkisuuslain puitteissa. Esityksessä on kuitenkin päädytty toiseen ratkaisuun. Julkisuuslain hyvän tiedonhallintatavan sääntelymalli on Verohallinnon näkemyksen mukaan kuitenkin hyvä nimenomaan sen vuoksi, että sääntely on yleisellä tasolla eikä lain tasolla säädetä esimerkiksi teknisistä ratkaisumalleista.

4. Arvio lukuun 4: Esityksen vaikutukset

-

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1: Yleiset säännökset ja pykälien 1- 4 § yksityiskohtaiset perustelut

Julkisuuslain mukaisen viranomaisen asiakirjan käsitteen ottaminen asiakirjan määritelmäksi on hyvä ratkaisu. Tietoaineiston käsite sen sijaan jää määrittelyissä tulkinnanvaraiseksi. Jos määritelmällä tarkoitetaan perinteistä asiakirjavihkoa vastaavaa yksittäisen asian käsittelyn yhteydessä kertyvää useasta asiakirjasta koostuvaa tietomassaa, tulisi määritelmää täsmentää. "Asia" on yleiskielessä vakiintunut käsite yksittäiselle tapaukselle ja tiedonhallinnan kontekstissa se voisi toimia hyvänä terminä asiankäsittelyn aikana kertyvien asiakirjojen ja metatietojen kokonaisuudelle. Myös palvelun tuottaminen voidaan mieltää asiana, joten lain jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko tarpeen ottaa lakiin uutta epäselvää käsitettä.

Teknisen rajapinnan käsitteen ja sääntelyn ottamista lakiin – erityisesti lain 7 lukuun – ei ole teknologianeutraalin eurooppalaisen tietosuojasääntelyn näkökulmasta hyvä ratkaisu. Teknologiaan sidottu sääntely saattaa jatkossa toimia viranomaisten toimintaa ja kehitystä rajoittavana tekijänä.

Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2: Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus 5-9 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Muun muassa lakiehdotuksen 5 §:ssä on maininta "yhteisistä tietovarannoista". Laissa tulisi määritellä tarkemmin, tarkoitetaanko näillä perustietovarantoja vai onko merkitys tässä yhteydessä laajempi.

Verohallinnon näkökulmasta tiedonhallinnan yleinen ohjaus voidaan järjestää monella eri tavoin. Tiedonhallinnan ohjaus ja päätöksenteko edellyttävät monipuolista asiantuntemusta, mutta tärkeää on, että menettely ei muodostu hitaaksi ja by-

rokraattiseksi. Verohallinnossa esimerkiksi Valmis- ja AVA-hankkeissa tavoitellut kustannussäästöt voivat lykkääntyä, jos hankkeet eivät saa ajoissa tarvitsemiaan päätöksiä ja tarkennuksia tietojen pysyvistä säilytyksestä.

Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3: Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen 10-12 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Nämä lakiluonnokseen sisältyvät ehdotukset vastaavat pitkälti yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 vaatimuksia. Tiedonhallinnan mieltäminen kokonaisuutena ja muun tiedonhallinnan menettelyiden synkronointi soveltuvilta osin tietosuojasetuksen menettelyihin on kannatettava ajatus.

Tiedonhallintayksikkö voisi lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan jättää tiedonhallintakartasta pois tietoja pykälässä säädetyin edellytyksin. Verotukseen liittyvien valvontatehtävien vuoksi säännökseen olisi hyvä lisätä poikkeusperusteeksi myös viranomaisen valvontatehtävät.

Voidaan todeta, että riskinä on se, että ehdotettu sääntely lisää tiedonhallintayksikön hallinnollista taakkaa ja hidastaisi hankintojen toteuttamista. Esimerkiksi tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan liittyvien lausuntojen käsittelyaikojen tulisi olla riittävän lyhyitä, jotta lausuntokäsittely ei tarpeettomasti viivästyttäisi toteutuksen aloittamista. Verohallinnossa verolainsäädännön muutoksista johtuvat suuretkin pakolliset muutokset on toteuttava lyhyessä ajassa. Riskinä ehdotuksessa on se, että muutossuunnitelmamenettely muodostuu pullonkaulaksi.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotettu miljoonan euron raja-arvo vaikuttaa vähäiseltä ottaen huomioon esimerkiksi suurten lainsäädäntöuudistusten aiheuttamat kustannukset. Raja-arvoa olisi hyvä nostaa merkittävästi suuremmaksi. Pykälää tulisi myös tarkentaa siten, että lausuntoa tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan ei tarvitsisi pyytää, jos ministeriö on jo laatinut 11 §:n 3 momentissa tarkoitetun tiedonhallinnan muutossuunnitelman. Siten vähennettäisiin tiedonhallintayksikölle aiheutuvan hallinnollisen taakan määrää ja lakimuutoksista johtuvat muutokset voitaisiin viedä tietojärjestelmiin ketterämmin.

Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4: Tietoturvaluokitus 13-18 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Verohallinnon näkemyksen mukaan lain 4 luku ei ole riittävän kattava ja selkeä tietoturvaluokituksen perustason määrittämiseksi. Perustaso-vaatimukset tulisi tuoda laissa selkeästi esille ja täydentää tarvittaessa säännöksen tulkintaa ohjeistuksella.

Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5: Turvallisuuksiluokitus 19-22 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6: Asian ja palvelujen tiedonhallinta 23-26 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Kommenttina lakiehdotuksen 23 §:än, voi todeta, että 2 momentin sääntely asian yksilöintitiedoista voitaisiin siirtää lakiehdotuksen 24 § 4 momenttiin, jonne se näyttäisi luontevasti kuuluvan.

Vaatus asiakirjan saapumistavan rekisteröinnistä lakiehdotuksen 24 §:ssä on omiaan aiheuttamaan kalliita järjestelmämuutoksia ja käsityötä erityisesti sellaisessa asiankäsittelyssä, jossa tätä tietoa ei ole aiemmin katsottu tarkoituksenmukaiseksi rekisteröidä. Automaatiolla hoidettavissa isoissa prosesseissa tieto yleensä rekisteröidään, mutta ei sen sijaan pienemmissä käsityönä hoidettavissa asiatyypeissä. Perusteluissa ei tuoda esiin mitään erityistä syytä sille, miksi saapumistavan rekisteröinti kaikissa tilanteissa olisi tärkeää tiedonhallintayksikön tehtävien tai asianosaisen oikeussuojan kannalta, joten vaatimuksesta saapumistavan pakollisesta rekisteröinnistä voitaisiin luopua.

Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7: Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa 27-31 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan viranomaisen olisi ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos viranomaisella on oikeus saada tiedot toiselta viranomaiselta luotettavasti ja ajantasaisesti rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Säännöksen soveltaminen alkaisi lain voimaantulosta, mikä ei käytännössä voine toteutua. Eri viranomaisten hallussa olevien tietojen selvittämiselle tulisi asettaa arviolta vähintään 24 kuukauden siirtymäaika. Verolainsäädännössä sivullisen tiedonantovelvollisuus koskee laajalti myös viranomaisia ja Verohallinnolla on aina oikeus pyytää selvittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja verotusta varten verovelvolliselta itseltään.

Lakiehdotuksen 29 – 31 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla viranomaisten välillä ja rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Edellytykseksi on asetettu laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja 29 §:ssä säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovutus. Lakiehdotuksen 29 § on kirjoitettu velvoittavaan muotoon ja poikkeukset on rajattu tiukasti välttämättömään joko tietoaineiston luonteeseen tai väliaikaiseen tekniseen syyhyn. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena olisi korvata erityislainsäädännössä olevat viranomaisten välistä teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset.

Yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 on sovellettu 25.5.2018 alkaen. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan tietosuojalain nojalla asetusta tulee kattavasti sovellettavaksi Suomessa. Tietosuoja-asetus on teknologianeutraali. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tulee ottaa huomioon sekä manuaalisessa että sähköisessä tietojen käsittelyssä. Asetuksessa ei ole sääntelyä teknisistä rajapinnoista tai katseluyhteyksistä kuten ei muistakaan teknologisista ratkaisuista, vaan tietosuoja-asetuksessa velvoitetaan rekisterinpitäjä noudattamaan riskiperusteista lähestymistapaa kaikessa henkilötietojen käsittelyssä.

Ehdotettujen rajapintoja tai katseluyhteyttä koskevien säännösten soveltamista ei ole rajattu koskemaan henkilötietoja, vaikka lakiehdotuksen 29 §:n perusteluissa todetaan nimenomaan tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tulkintakäytännössään arvioinut teknisen käyttöyhteyden avaamista nimenomaan yksityisyyden suojaa vaarantavien

riskien näkökulmasta. Kysymys ei ole ollut erityisestä velvoitteesta teknisen yhteyden avaamiseksi vaan siitä arviosta, ettei kyseessä oleva tietojen luovuttaminen ja tietojen käyttötarkoitus aiheuta riskejä henkilötietojen suojalle.

Verohallinnon näkemyksen mukaan tietojen luovuttamisen teknologiaan liittyvä sääntely on tarpeeton ja nykyisestä teknistä käyttöyhteyttä koskevasta sääntelystä tulisi luopua. Lakiehdotuksessa tarkoitettujen rajapintojen ja katseluyhteyden avaaminen edellyttää suoraan tietosuoja-asetuksen mukaisesti sitä, että tietoja luovuttava taho ja vastaanottaja huolehtivat henkilötietojen lainmukaisesta käsittelystä ja arvioivat käsittelyyn liittyvät riskit. Esimerkiksi tietoaaineistojen luonteen arvioinnissa kysymys on käsittelyn riskien arvioimisesta, joten sääntely olisi henkilötietojen suhteen tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäinen. Viranomaisia sitoo lisäksi virkavastuu kaikessa henkilötietojen käsittelyssä.

Lakiluonnoksen 29 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi viestipohjaisesta ja tiedostopohjaisesta tiedonsiirrosta ja 3 momentissa tietorakenteen kuvauksen määrittelevästä viranomaisesta. Verohallinnon näkemyksen mukaan lainsäädännössä ei tulisi puuttua näin yksityiskohtaisesti tietojen luovutuksen teknisen tason toteutukseen eikä suosia näin vahvasti viestipohjaisuutta. Useissa tapauksissa tiedoston siirto on hyvä ja kustannustehokas tapa toteuttaa tekninen rajapinta. Pakottaminen viestipohjaiseksi nostaa tarpeettomasti kustannuksia. Oleellista on, että voidaan tehostaa toimintaa vaihtamalla tietoa kustannustehokkaasti, ei se millä täsmällisellä teknologialla tietojen vaihto tehdään.

Verohallinto on mukana tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen tähtäävissä kokeiluissa, joissa siirtoteknologiana käytetään blockchain-pohjaisia ratkaisuja, jotka eivät ole viestipohjaisia. Pykälän sanamuodon mukaisella tulkinnalla nämä olisivat kiellettyjä. Verohallinto myös toteuttaa tiedostosiirroilla toimivia digitaalisia monitorijaprosesseja, eikä näiden ratkaisujen muuttamiseen olisi useimmissa tapauksissa tietoturvallisuuden, asiakaskokemuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi perusteltua tarvetta. Vaatimukset sähköisyydestä ja koneluettavuudesta ovat nykytilassa järkeviä viranomaisten prosessien ja järjestelmien yhteentoimivuudelle, vaatimukset viesti- ja tiedostopohjaisuudesta sen sijaan eivät.

Tiedot toiselle viranomaiselle luovuttava viranomainen ei pysty kontrolloimaan yksittäisen tietopyynnön tarpeellisuutta kysyvän viranomaisen toiminnassa. Kontrolli on tietotyyppikohtaista ja perustuu tietoja kysyvän viranomaisen tehtäviin. Lain perusteluista käy ilmi, että rajapintaa käytettäessä vastuu käytön tarpeellisuuden seurannasta on tietoja kysyvällä viranomaisella.

Tietorakenne tulisi määritellä yhteistyössä tietoja käyttävän tahon kanssa, jotta rakennettava rajapinta parhaiten palvelisi tietoja käyttävää toista viranomaista.

Ehdotettu 30 § koskee katseluyhteyden avaamista. Ehdotetussa sääntelyssä jää epäselväksi se, miten tietojen katselu eroaa muusta tietojen käsittelystä, kuten luovuttamisesta ja miksi katseluyhteydestä olisi tarpeen säännellä nimenomaisesti erikseen. Tietojen katselu on tietosuoja-asetuksen mukaista tietojen käsittelyä ja käytännössä katseluyhteyden järjestämisessä tulee ottaa suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla huomioon tietojen käsittelyn rajaaminen tiedonsaantioikeuden mukaisiin tietoihin ja tietoturvaloukkausten estämiseen.

Käyttäjän toiminnan automaattinen analysointi on varsin uusi tekninen mahdollisuus, jonka toteuttaminen esimerkiksi verotuksessa kaikkeen salassa pidettävien

luovuttamiseen olisi kallista. Automaattinen analysointi tulisi rajoittaa vain sellaisiin katseluyhteyksiin, joissa muita käsittelyn rajoittamiskeinoja ei ole käytettävissä.

Ehdotettu 31 § koskee teknisen rajapinnan avaamisesta muulle kuin viranomaiselle. Teknisen luovutustavan sääntely on vastaavasti edellä mainituilla perusteilla tarpeeton.

Verohallinnon näkemyksen mukaan uudistuneen tietosuojasääntelyn ja erityisesti tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen käsittelyvelvoitteen näkökulmasta tulisi lain jatkovalmistelussa vielä arvioida ehdotettu sääntely henkilötietojen teknisestä luovuttamistavasta. Myös muiden kuin henkilötietojen suhteen tulisi jatkovalmistelussa arvioida, riittäisivätkö nykyiseen tapaan kansallisen sääntelyn mukaiset tietojen suojaamista koskevat velvoitteet, jotta vältettäisiin teknologiasidonnainen, nopeasti vanheneva sääntely.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8: Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi 32-38 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Lakiluonnos ei selkiytä lakisääteisen säilytysajan ja arkistoinnin suhdetta. Erityislain säilytysaikasäännösten ja tiedonhallintalain mukaisen arkistoinnin suhdetta selkeyttävä säännös olisi tässä yhteydessä tarpeen.

Lakiehdotuksen 36 §:n perusteella ei käy selvästi ilmi, ylläpitääkö jokainen tiedonhallintayksikkö lähtökohtaisesti omaa arkistoa tietoaineistojensa pysyväksi säilyttämiseksi vai onko tarkoitus jatkaa nykyistä keskitettyä arkistokäytäntöä. Pääsääntö olisi hyvä kirjata lakiin.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9: Erinäiset säännökset 39-40 § ja niiden yksityiskohtaiset perustelut

Siirtymäsäännöksiin tulisi lisätä siirtymäsäännös 28 §:n soveltamiselle. Yleisesti siirtymäajat ovat tiukat ja niiden pidentäminen olisi tarpeellista ainakin siten, että siirtymäaika olisi kaikilta osin vähintään 24 kuukautta.

6. Vaikutusten arviointi

Lakiehdotuksen johdosta voi yleisesti todeta, että ongelmaksi muodostuvat ristiriidat lainsäädännön ja käytännön tarpeiden välillä. On vaikea etukäteen tietää, minkälaiset toimintamallit ovat tehokkaita käytännön toiminnassa ja virastot kehittävät jatkuvasti omia toimintatapojaan parhaiden menettelyiden löytämiseksi. Kun tarkka toimintamalli kirjataan lakiin, ajaututaan tilanteisiin, jossa käytännön toiminnan vaatimukset ovat ristiriidassa lakiin kirjattujen menettelyjen kanssa. Näin on käynyt esimerkiksi KAPA-lain suhteen. Tästä syystä tulisi välttää kirjaamasta lakiin tarkoin, kuinka käytännön toimintaa tukevat ratkaisut toteutetaan. Esimerkiksi laissa määritetty viestipohjaisten teknisten rajapintojen suosiminen, kannanotot tietosisällön määrittelyn vastuisiin sekä asiakirjojen helppo muodostaminen ovat vaatimuksia, joiden seurauksia on vaikea arvioida.

Ehdotetun tiedonhallintolautakunnan ongelma on samansuuntainen eli luodaan hallinnollinen taho, joka voi tuottaa tarkkoja ja velvoittavia menettelyohjeita, mutta ei kantaisi vastuuta ja kustannuksia näiden ohjeiden toteuttamisesta. Lautakun-

nalla ei olisi kannustimia priorisoida tai optimoida toimintaa, joten riskinä on se, että se luo uusia tehtäviä ja kustannuksia julkiselle sektorille.

Lakiehdotuksen vaikutuksia arvioitaessa voidaan todeta, että ehdotettu laaja dokumentointivelvollisuus aiheuttaa käytännössä kustannuksia ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmiin liittyvä lausuntomenettely hidastaa projektien toteutusta

Tietojen sähköistäminen on hyvä tavoite, mutta käytännön vaikutukset ja kustannukset ovat suuria. Esimerkiksi Verohallinnolla on laajat arkistot paperimuodossa ja suuri osa asioinnista tapahtuu edelleen paperilla. Vaikka Verohallinto on pitkällä oman toimintansa sähköistämisessä, tulisi ehdotettua yhden vuoden siirtymäaikaa pidentää ja erityisesti rajata velvoitteita siten, että ne eivät koskisi nykyisiä toimivia järjestelmiä ja prosesseja.

Pakollinen viestipohjaisuus tietojen luovutuksissa nostaisi kustannuksia. Teknisien rajapintojen suhteen lain perusteluissa todetaan, että sekä luovuttavan että vastaanottavan viranomaisen on huolehdittava veloitteen toteuttamisesta. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, kumpi taho vastaa toteuttamiskustannuksista. Verohallinnon tietopalvelun rajapintojen toteutuksen on arvioitu maksavan 1,5 miljoonaa euroa. Tätä varten Verohallinto hakee hankerahoitusta riippumatta tiedonhallintalain säätämisestä.

Verohallinnon tavoitteet ovat pitkälti yhdensuuntaiset lakiehdotuksen tavoitteiden kanssa. Tiedonhallintaa koskevan lain tulisi kuitenkin olla teknologianeutraali eikä sen tulisi estää viranomaisten nykyisten toimivien järjestelmien ja prosessien käyttöä jatkossa eikä edellyttää niiden muuttamista tiukassa aikataulussa. Velvoitteet tulisi rajata uusiin järjestelmiin.

Pääjohtaja



Markku Heikura

Johtava asiantuntija



Helena Hynynen

