

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

Oikeuskansleri antaa vuosittain lukuisia toimenpideratkaisuja asiakirjojen ja tietojen antamisen viivästyttämisestä. Osassa ratkaisuja kyse on siitä, että julkisten ja salassa pidettävien tietojen erottelu tietopyynnössä on hankalaa. Osassa ongelma on ollut se, että tietopyynnön käsittelijällä on ollut vaikeuksia arvioida, onko kyse asiakirjan antamisesta vai rekisterin sisältämän henkilö- tai muun rekisteritiedon antamisesta. Samoin käytännön vaikeuksia on ollut henkilötietojen erottamisessa asiakirjan muista tiedoista. Tiedonhallintalailla kehitettävillä menettelyillä ja rakenteistetuilla tietoaaineistoilla voidaan osaltaan turvata oikeuden saada tietoja ja julkisuusperiaatteen sujuva ja viivytyksetön toteutuminen.

Julkisuusperiaatteen paremman toteuttamisen sekä sen toteuttamisen edellytysten takaamisen tulisi tulla mainituksi jo lain johdanto-osassa yhtenä lainsäädännön tavoitteena.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilan arvioinnissa olisi eri perusoikeuksien tasapuolisen huomioon ottamisen kannalta perusteltua tuoda Euroopan unionia koskevassa osassa esiin myös tiedonsaantioikeutta korostavat perusoikeuskirjan oikeutta hyvään hallintoon koskevan 41 artiklan 2 kohdan b alakohta ja oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva 42 artikla.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteissa tulisi nyt esitetyn tietosuojan, tietoturvan ja palvelujen toteuttamisen laadun sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden ja palvelujen välisen tiedonsiirron parantamisen ohella tuoda vahvemmin esiin myös perusoikeutena turvattu viranomaisen hallussa olevien tietojen julkisuus.

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

Teknisenä havaintona ehdotetun 1 luvun 3 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä on ilmeisesti tarkoitettu kirjoittaa ”sovelletaan” luonnoksessa nyt olevan ”sovelleta” sijasta.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ehdotetussa 4 luvun 15 §:ssä säädettäisiin tietojen siirron toteuttamisen ja vastaanottajan tunnistamisen erityisistä edellytyksistä tilanteissa, jossa siirrettävä tieto on salassa pidettävää tai henkilötietoja.

Nyt ehdotetussa muodossa tietojen siirto esimerkiksi tavanomaisesta sähköpostia käyttämällä olisi lain vastaista, jos lähetettävänä olisi julkinen asiakirja joka sisältää minkä hyvänsä henkilötiedon.

Pidän ehdotettua säännöstä liian rajoittavana – säännös tulisi muotoilla niin, että se ei tarpeettomasti vaikeuta yksittäisten julkisten asiakirjojen tai tietojen lähettämistä.

Yleisellä tasolla en pidä perusteltuna kaiken henkilötiedon rinnastamista salassa pidettävään tietoon.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ehdotetun 6 luvun 23 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asian yksilöintitietona on merkittävä tiedonhallintayksikön Y-tunnus. Kun edellä 1 momentissa asiatusunnuksen osalta todetaan, että asiatusunnuksen perusteella tulee voida yksilöidä tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö, pidän vaatimusta Y-tunnuksesta yksilöintitietona tarpeettomana, kun jo asiatusunnuksen yksilöintitietona on tiedonhallintayksikön.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ehdotuksen 8 luvun 32 §:ssä säädettäisiin säilytysaikojen määrittämisestä. Ehdotetussa laissa säilytysajan merkitys poikkeaa voimassa olevasta laista. Voimassa olevan lain mukaan tiedot voi ja tulisi hävittää säilytysajan päättymisen jälkeen ja arkistointi kohdistuu pysyvästi tai hyvin pitkän ajan säilytettävään aineistoon. Tämä säilytysajan merkitys on erityisen korostunut tietosuoja-asetuksen voimaan tultua sen toteuttamiseksi muutettavaksi esitetyissä laeissa.

Ehdotetussa laissa arkistointi kohdistuisi tietoaineistoon jonka laissa tai viranomaisen päätöksellä määritelty säilytysaika olisi jo päättynyt ja joka siis voimassa olevan arkistointia ja tietohallintoa koskevan lainsäädännön samoin kuin tietosuoja-asetuksen ja sen toteuttamiseksi säädettävien lakien perusteella olisi hävitettävä.

Osa ehdotettavan lain mukaan arkistoitavista päätettävistä aineistoista ilmeisesti tultaisiin arkistomaan sen jälkeen, kun niille päätetty varsinainen toiminnan tarpeisiin perustuva säilytysaika olisi päättynyt. Käsitykseni mukaan arkistoitavaksi tulisi kuitenkin edelleen myös aineistoja, joitten osalta säilytysaika ei ole päättynyt.

En pidä perusteltuna säätää julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa sellaisesta säilytysajasta joka tulkinallisesti poikkeaa sekä vakiintuneesta lainmukaisesta käytännöstä että yleisen tietosuoja asetuksen säilytysajalle antamasta merkityksestä.

Ehdotettua lakia olisi perusteltua muuttaa niin, että myös tiedonhallintalain systematiikassa tiedot hävitetään säilytysajan päättymisen jälkeen ja arkistointi kohdistuisi aineistoon joka mahdollisesti juuri tämän arkistointitarpeen vuoksi on määritelty pysyvästi tai pitkäaikaisesti säilytettäväksi.

Ehdotetussa 35 §:ssä julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta päättää arkistoitavista tietoaineistoista. Epäselväksi jää, miten arkistoinnista ja arkistoitavista aineistoista päätettäisiin niiden julkisen hallinnon toimijoiden osalta joihin ei sovellettaisi 35 §:ää tai joitten osalta tiedonhallintalautakunnalla ei ole toimivaltaa.

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

Ehdotetun 40 §:n 2 momentin siirtymäsäännökset ovat käsitykseni mukaan liian lyhyitä tilanteissa, jossa viranomaisen käyttämä tietojärjestelmä ei rakenteellisesti tue laissa säädettyjen uusien menettelyjen toteuttamista.

14. Muut huomiot

Ei lausuttavaa.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tietohallinnon ohjausmallin saaminen toimivaksi on osoittautunut vaikeaksi, mistä kertoo julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säätämisen historia ja sittemmin asiaa koskevat eduskunnan hallintovaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan havainnot ja kannanotot. Ohjausmallin käytännön toimivuuden edellytyksiin olisi niin vaikutusarvioinnissa kuin lain yksityiskohtaisissa perusteluissa tarvetta kiinnittää huomiota: tämä koskee varsinkin ohjauksen välineitä kuten tiedonhallintamalli (lakiehdotuksen 10 §) ja tiedonhallintakartta ja sen kuvaukset (lakiehdotuksen 5 ja 10 §) sekä tiedonhallinnan muutossuunnitelma (lakiehdotuksen 11 §).

Tietoturvallisuus:

Ei lausuttavaa.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Ei lausuttavaa.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Ei lausuttavaa.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Ei lausuttavaa.

Muuta huomioitavaa:

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää toimintamalleja ja ohjeistusta sekä laajalti toimivaa tiedonhallintaa. Vaikutusten arvioinnissa olisi tarkoituksenmukaista lyhyesti esittää myös perusteltu arvio ehdotusten vaikutuksista julkisuusperiaatteen toteutumiseen. Tämä sopisi vaikutuksiin hallinnon asiakkaisiin, jonka kohdan voisi laajentaa myös vaikutuksiin kansalaisiin.

Pidän ehdotuksen arvioita viranomaisille tietojärjestelmien muutoksista aiheutuvista kustannuksista todennäköisesti liian alhaisina jo pienempienkin virastojen osalta.

Liesivuori Pekka

Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskanslerin lausunto