

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

Työttömyysvakuutusrahasto hoitaa sille työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) annettuja julkisia hallintotehtäviä.

Työttömyysvakuutusrahaston hallintotehtävien hoidossa käsiteltävät tiedot ja asian käsittelyssä syntyvät asiakirjat sisältävät pääsääntöisesti salassa pidettävää tietoa.

Työttömyysvakuutusrahasto ja Koulutusrahasto ovat yhdistymässä Työllisyysrahastoksi, joka aloittaa toimintansa 1.1.2019.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Lakiesityksen pääasiallisena tavoitteena on uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä. Esitettävällä lailla säänneltäisiin tiedon elinkaaren hallintaan liittyvistä vaatimuksista yhtenäisellä tavalla koskien koko julkista hallintoa.

Lakiesityksellä tavoitellaan sitä, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin laadukkaana tiedonhallinnan tukemana.

Esityksen tietopoliittisena tavoitteena parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä.

Työttömyysvakuutusrahasto pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina eikä sillä ole asetettuihin tavoitteisiin tai valittuun sääntelyyn yleiseen toteutustapaan huomautettavaa.

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

Lakiesityksen 2 §:n 5 kohta sisältää viranomaisen määritelmän siten, että viranomaisella tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuja yliopistoja ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuja ammattikorkeakouluja.

Lisäksi lakiesityksen 2 §:n 2 kohta sisältää tiedonhallintayksikön määritelmän, jonka mukaan tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan valtion virastoa tai laitosta, eduskunnan virastoa, valtion liikelaitosta, maakuntaa, kuntaa, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, ortodoksista kirkkoa ja sen seurankuntia, yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua ammattikorkeakoulua. Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettavan lain sääntely olisi sidoksissa hallinnon yleislakeihin erityisesti julkisuuslakiin, joten niiden organisatorista soveltamisalaa koskeva määräytyminen olisi toisiaan vastaavia.

Lakiesityksen 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja, ellei muulla laissa ole toisin säädetty. Soveltamisala määrittäisi 2 §:ssä määriteltyjen käsitteiden perusteella. Lakiesityksen 3 §:n 2 momentin mukaan 4 §:ssä sekä 4–9 luvuissa olevia viranomaisia 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.

Työttömyysvakuutusrahasto (1.1.2019 alkaen Työllisyysrahasto) hoitaa sille työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998, rahoituslaki) annettuja julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Työttömyysvakuutusrahaston oikeudelliseen luonteeseen perustuslain 124 §:n valossa lausunnossa PeVL 15/2012 vp ja todennut, että Työttömyysvakuutusrahastoa ei ole pidettävä perustuslain 124 §:n valossa viranomaisena, vaan siihen sovelletaan hallinnon yleislakeja vain siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Lisäksi rahoituslain 22 f §:n mukaan julkisuuslakia sovelletaan Työttömyysvakuutusrahaston tämän lain toimeenpanoon liittyvien asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen siltä osin kuin mainitun lain 4 §:n 2 momentissa säädetään.

Edellä mainittuja säännöksiä ja niiden perusteluja vasten jää tulkinnanvaraiseksi, missä määrin lakiesityksen viranomaisia ja tiedonhallintayksiköitä koskevat vaatimukset velvoittaisivat tulevaa Työllisyysrahastoa. Työttömyysvakuutusrahasto pitää tärkeänä, että määritelmät ja soveltamisalaa

koskevat säännökset ja rajanveto perusteluineen ovat selkeästi tulkittavissa, jotta lain eri säännösten soveltamisalasta ei synny epäselvyyttä esimerkiksi Työllisyysrahaston kaltaisen toimijan kohdalla.

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)

Työttömyysvakuutusrahasto ei ole aiemmin ollut velvollinen turvaluokittelemaan asiakirjoja. Tämä uusi velvoite aiheuttaa tarpeen muuttaa asiakirjaprosesseja ja järjestelmiä.

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

Lakiesityksen 6 luvussa säädettäisiin asian ja palvelujen tiedonhallintaa koskevista menettelytavoista ja vaatimuksista viranomaisilla olevien asioiden yksilöimiseksi, asiarekisterien ylläpitämiseksi sekä tietoaaineistojen hallinnasta palveluja tuottaessa.

Riippuen edellä mainittujen vaatimusten järjestelmiin tuomien muutostarpeiden laadusta, ei kaikkia vaatimuksia pystytä välttämättä toteuttamaan lain voimaantuloon mennessä.

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

-

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaaineistojen 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)

Ehdotettu laki sisältäisi tiedonhallintayksikölle tiedonhallinnan suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyviä velvoitteita. Tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteita toteutettaisiin tiedonhallintamallin ja tiedonhallinnan muutossuunnitelman avulla. Lakiesityksen 27 §:ssä säänneltäisiin siitä, että viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Työttömyysvakuutusrahasto ja Koulutusrahasto yhdistyvät 1.1.2019 Työllisyysrahastoksi. Yhdistyminen tulee vaatimaan prosessien ja tietojärjestelmien yhdistämistä ja yhteensovittamista sekä niihin liittyviä panostuksia. Lisäksi 1.1.2019 lähtien otetaan käyttöön uusi kansallinen tulorekisteri, jota rahasto ensivaiheessa käyttää työttömyysvakuutusmaksujen määräämiseen ja vuoden 2020 alusta koulutusetuuksien toimeenpanossa.

Nämä muutokset aiheuttavat päivitys- ja muokkaustarpeita jo olemassa oleviin kuvauksiin, mutta myös tarpeen laatia uudesta kokonaisuudesta uudet kuvaukset. Työttömyysvakuutusrahastolla ei myöskään vielä ole käytössä kattavaa sähköistä tiedonhallintaa. Osa asiakirjoista on edelleen paperisia, eikä nykyisissä prosesseissa ja järjestelmissä ole vielä mahdollisuutta kaikissa tilanteissa saada asiakirjaa sähköisessä muodossa tai sähköiseen säilytykseen. Rahastojen yhdistyminen tuo myös sähköiseen tiedonhallinnan toteuttamiseen omat lisähaasteensa.

Tämän vuoksi vuoden siirtymäajat mahdollisen tiedonhallintamallin laatimiselle sekä tietoaineistojen sähköisen muodon vaatimukselle olisivat siis tulevan Työllisyysrahaston näkökulmasta kovin lyhyet.

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:

Esitetty lainsäädäntö tuo uusia vastuita. Lisäksi Työttömyysvakuutusrahaston osalta vaikutusten arvioinnissa on huomioitava yhdistyminen Koulutusrahaston kanssa 1.1.2019 lukien Työllisyysrahastoksi. On odotettavissa, että yhdistymisen vuoksi lakiesityksestä seuraavien vaatimusten toteuttaminen tulee vaatimaan tulevan Työllisyysrahaston osalta esityksessä arvioitua enemmän panostuksia, kun kyse on käytännössä kahden organisaation tiedonhallinnan yhdistämisestä ja muokkaamisesta lakiesityksen vaatimuksia vastaavaksi.

Ruuth Nellimari
Työttömyysvakuutusrahasto