Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: asiantuntijapyyntö 21.1.2019 asiassa HE 284/2018, kuulemistilaisuus 29.1.2019 klo 11:45

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräisiin siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp)

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on viitekohdan lausuntopyynnössään pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräisiin siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleislaki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, johon on ollut tarkoitus keskittää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevat, tällä hetkellä hajanaiset säädökset, ja määrittää julkisen hallinnon tiedon koko elinkaaren hallinta. Lain osa-alueita ovat tiedonhallinnan suunnittelu-, kuvaus- ja ohjausvelvollisuudet, tietoturvallisuusvaatimukset, tietoaineistojen muodostaminen ja luovuttaminen sekä asian- ja palvelunhallinnan rekisteröinnin velvollisuudet.

2 Vaikutukset

Julkisen hallinnon tiedon hallintaa koskeva sääntely on tällä hetkellä hyvin hajanainen ja osittain vanhentunut. Sääntelyn tuki toiminnan kehittämiselle nykyaikaisten vaatimusten mukaisella tavalla on siten sekin hajanaista ja riittämätöntä. Hallituksen esitys on lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan siten oikea ja tarpeellinen.

Julkinen hallinto perustuu jatkossa lähes yksinomaan sähköisiin palveluihin ja asiankäsittelyyn. Näiden palveluiden suunnittelemisen ja niiden tietojen laadun, yhteentoimivuuden, turvallisuuden, läpinäkyvyyden, hyödynnettävyyden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi tarvitaan toiminnan kehittämistä tukeva yhtenäinen tiedonhallinnan sääntely. Mainittujen tavoitteiden kokoamisen ja ajantasaistamisen osalta esitystä voi

yleisesti pitää kannatettavana. Hallituksen esitykseen on otettu hyvin huomioon lain valmistelussa annettuja lausuntoja.

Uudella lailla oli alun perin tarkoitus korvata julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki, arkistolaki sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tiedonhallintaa koskevat säädökset. Lakiehdotusta koskeneen lausuntokierroksen lausuntojen perusteella lain säädettäväksi esitettävä sisältö on muuttunut olennaisesti siten, että tiedon elinkaaren loppupää, arkistointi, on jätetty kokonaan esityksen ulkopuolelle. Arkistoinnista, arkistotoimen tehtävistä ja säilytysaikojen määrittämisen vastuista todetaan, että niistä säädettäisiin erikseen. Tämän lähtökohdan pois jääminen vaikuttaa olennaisesti uuden lain valmistelun onnistumiseen säätää yhdessä laissa tiedon koko elinkaaren hallinnasta. Arkistointia koskevan sääntelyn uudistamisen viivästyminen tulee myös hankaloittamaan tiedonhallinnan suunnittelua julkisen hallinnon toiminnan kehittämisessä.

Kuten eri yhteyksissä on todettu, tiedonhallintalain esityksen vaikutusten arviointi on ollut puutteellista. Sikäli siirtymäaikojen loiventaminen lakiesitykseen on kannatettavaa. On kuitenkin huomattava, ettei esitetyn tiedonhallintalain vaikutuksia ole arvioitu vastaavassa laajuudessa julkisen hallinnon muutoskustannusarvioineen, kuin tietosuojalain valmistelussa tehtiin. Joidenkin ehdotettujen velvoitteiden kustannukset voivat olla merkittäviä etenkin tietojärjestelmien muutostarpeissa. Uusien velvoitteiden toteuttamiseksi tulee osoittaa tiedonhallintayksiköille riittävät resurssit, ja sen tulee perustua velvoitetta asetettaessa tunnistettuihin muutostarpeisiin.

3 Tiedonhallinnan suunnittelu-, kuvaus- ja ohjausvelvollisuudet

Esitetyssä laissa uudistettaisiin tiedonhallintamallin kuvaamisen, julkaisemisen ja vaikutustenarvioinnin vastuilla mm. se, mistä on toimialojen ministeriöiden ja tiedonhallintayksiköiden osalta aiemmin säädetty mm. laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011). Sitä työtä johdetaan nyt kokonaisarkkitehtuuriperiaatteen kautta. Koska viranomaiset ovat kokonaisarkkitehtuuriensa kuvaamisessa hyvin erilaisilla kypsyystasoilla, tulevat työmäärät ja kustannukset olemaan toisaalla suuria – huolimatta siitä tosiseikasta, että vaatimukset olisi tullut toteuttaa jo tietohallintolain perusteella. Uudella säädöksellä tietohallinnon aikana toteutumatta jääneisiin kehittämistavoitteisiin saataisiin todennäköisesti uutta pontta, kun toiminnan hallinnan ja kuvaamisen muista näkökulmista seuraavat vaatimukset yhdistettäisiin toimivaksi kokonaisuudeksi.

Tiedonhallintayksiköiden järjestämisvastuu ja sen keskeiset käsitteet vaikuttavat pääosin selkiyttäviltä. Niiden sovittaminen olemassa oleviin viranomaisten toiminnan ohjausrakenteisiin tulisi kuitenkin tehdä. Esitettävä muutos ei ole täysin ongelmaton poliisin nykyisen tiedonhallinnan ohjauksen kanssa. Poliisihallinto toimii käytännössä jo esitettävän lain tarkoittamana Poliisihallituksen toimesta valtakunnallisesti ohjattuna ja valvottuna tiedonhallintayksikkönä, johon kuuluvat paikallispoliisin ja valtakunnalliset viranomaiset, ml. Poliisiammattikorkeakoulu.

Tiedonhallintayksikön määritelmän sovittamisen toimialojen jo olemassa oleviin ohjausrakenteisiin tulisi olla joustavaa, eikä sen tulisi edellyttää tarpeettoman raskasta sääntelyä.

Tiedonhallintamalli ja asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi julkaistava kuvaus ovat kannatettavia, ja etenkin julkisen hallinnon kuvausvelvoitteiden kokoamisen osalta ne vahventaisivat jo aiemmin asetettuja tavoitteita ja niiden kanssa jo tehtyä toimeenpanoa.

Säädettäväksi esitettävän tiedonhallintamallin kuvauksen painotus on toiminnan ja sen tietovirtojen kuvaamisessa. Tiedonhallinnan laadun kokonaisvaltainen kehittäminen tukee vahvasti myös ydintoiminnan tietojohtoisuuden kehittämistä. Tiedonhallintamalliin kuuluvat rakenteet ja kuvaukset ovat avainasemassa myös tiedonkäsittelyn turvallisuuden ja henkilötietojen suojan vaatimusten todentamiseksi ja koko julkisen hallinnon tiedon yhteentoimivuuden edistämiseksi. Kuvausvelvoitteiden ja niiden mukaisen kehittämisen toimeenpano edellyttävät kuitenkin vähitellen täydentyvää työtä, jota on tuettava riittävillä siirtymäajoilla, riittävällä rahoituksella sekä laajalti lakia alemmantasoisella hallinnon ohjaamisella ja yhteistyöllä.

On kuitenkin huomattava, että onnistuakseen se vaatii vielä huomattavaa abstraktion purkamista ja sääntelyn tarkentamista esitetyn tiedonhallintamallin kuvauksen, nykyisen kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisen sekä mm. tiedonohjauksen, tietoturvan ja tietosuojan hallintamenettelyiden suunnittelun kokoamiseksi tiedonhallintayksikössä koherentiksi ja yhteen toimivaksi. Onnistuessaan uuden säädöksen mukaisella tiedonhallintamallin yhteentoimivalla kuvaamistavalla voidaan saavuttaa julkisen hallinnon pitkäaikaisia toiminnallisen laadun ja tehokkuuden kehittämistavoitteita, joiden toteuttaminen on hajautuneen säädöspohjan ja tavoitteiden hajautuneen toimeenpanon vuoksi jäänyt puutteellisiksi.

Esityksessä ehdotetaan myös perustettavaksi valtiovarainministeriön yhteyteen julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta, jonka tehtävänä olisi edistää ja arvioida säädettävien vaatimusten ja menettelytapojen toteuttamista. Ehdotusta voi pitää pääosin kannatettavana nyt esitettävässä laajuudessa ja lautakunnan sen mukaisessa arviointitehtävässä. Nyt esitettävässä tiedonhallintalain laajuudessa jää kuitenkin epäselväksi, olisiko lautakunnalla toimivalta arkistointia, arkistotoimea ja arkistoinnista määrittämistä koskevien asioiden arvioinnissa. Näin ollen jää avoimeksi, miten tiedonhallinnan arkistointia koskevan ohjauksen ja toimivallan vastuista ja yhteensovittamisesta muuhun tiedonhallintaan säädettäisiin.

4 Tietoturvallisuus

Tällä hetkellä valtioneuvoston asetuksessa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010) olevat säädökset on tarkoitus uudistaa ja siirtää osaksi esitettävää tiedonhallintalakia. Esitystä ja siinä säädettävää riskiarvioperustaisuutta voi pitää poliisin näkökulmasta pääosin kannatettavana. Suojaustaso- ja turvallisuusluokittelun päällekkäisyyden

purkaminen on sekin kannatettavaa, kunhan lakia alemmantasoisella ohjauksella tarkennetaan sen soveltamisen periaatteet ja suhteellisuus tämänhetkiseen luokitteluperiaatteeseen. Poliisin näkökulmasta on erityisesti kannatettavaa, että turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin voidaan jatkossa lukea myös poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevat tiedot.

Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten näkökulmasta tietoturvallisuuden merkitys tietenkin korostuu. Poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten tietoaineistot ovat laajalti salassa pidettäviä ja sisältävät erityisiä henkilötietoja. Se tarkoittaa, että säilytettäessä tietoja niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja siirrettäessä niitä toissijaiseen käyttötarkoitukseen arkistoon, asettaa salassapito- ja henkilötietoluonne erityisiä vaatimuksia tietoaineistojen säilyttämiselle ja siihen käytettäville järjestelmille. Salassapitoajat ovat melko pitkiä, ja niiden aikana tietojen säilyttämiseen ja arkistointiin kohdistuu vähintään yhtä korkea tiedon suojaamis- ja järjestelmien tietoturvatasovaatimus, kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa. Salassa pidettävän tiedon kumuloituminen säilytys- ja arkistojärjestelmiin tekee niistä erityissuojattavia kohteita, jotka edellyttävät riskien minimoimiseksi jopa korkean tietoturvatason ympäristöjä.

Nyt ehdotettavan lain valmistelun yhteydessä on todettu, ettei julkisen hallinnon sähköisen arkistoinfrastruktuurin kehittäminen ole vielä riittävällä kypsyystasolla, jotta infrastruktuurista ja siihen kuuluvista toimivaltakysymyksistä olisi voinut säätää tässä vaiheessa. Käytännössä se tarkoittaa poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten näkökulmasta, että tietoturvan kannalta kenties merkittävimmän sääntelytarpeen, salassa pidettävän tiedon säilyttämisen ja arkistointiin siirtämisen ratkaiseminen jää tiedonhallinnasta säätämisen jatkovaiheisiin. Julkisen hallinnon arkistoinnin yhteisen tietojärjestelmäinfrastruktuurin rakenne ja periaatteet on selvitettävä kehittämislinjauksiksi ensi tilassa, jotta tiedon koko elinkaaren hallinnan osalta voidaan tarvittavat säädösuudistukset tehdä.

5 Tietoaineistojen sähköinen luovuttaminen sekä asian- ja palvelunhallinnan rekisteröinti

Esitykset ovat selkiyttäviä, mm. teknisen käyttöyhteyden korvaaminen teknisen rajapinnan sääntelyllä. Poliisi on näistä lausunut aiemmissa yhteyksissä perusteellisesti. Poliisin näkökulmasta on tärkeää, että viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan tietojen vaihdon viranomaisten välillä. Teknisten rajapintojen teknisillä varmistusmenettelyillä ei kuitenkaan tulisi tarpeettomasti hankaloittaa tiedon saantia.

Asianhallinnan ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi on hyvä, että pakollisten metatietojen sisällöstä säädetään. Nykyisistä lähtökohdista poikkeavien pakollisten rekisteröintitietojen osalta niiden toteuttaminen asiankäsittelyjärjestelmiin tulee kuitenkin aiheuttamaan tiedonhallintayksiköille ja virastoille tuntuvia kustannuksia.

6 Tietoaineistojen muodostaminen

Esityksessä ehdotetaan vahvistettavaksi säädökseen tällä hetkellä valtioneuvoston periaatepäätöstasoinen viranomaisten velvoite digitoida vastaanottamansa tietoaineistot ja tuottaa ratkaisunsa ja niitä ilmentämään laaditut asiakirjat sähköisessä muodossa. Se on luonnollisesti digitaalisen tiedonhallinnan perusedellytys, jonka edistäminen on ollut tavoitteena jo pitempään.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös tietoaineistojen sähköisen säilyttämistarpeen määrittämisestä, jotka nekin ovat perusedellytyksiä tiedon ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien osoittamiseen. Säilytystarpeen määrittämisestä säätäminen taas liittyy keskeisesti tästä lakiesityksestä pois jätettyyn tiedon elinkaaren hallinnan osuuteen, ts. arkistointiin. On muistettava, että yksi keskeinen tavoite lain valmistelussa on ollut EU-sääntelystä seuraavan tietosuojan ja tiedonhallinnan muiden periaatteiden yhdistämien toimivaksi säädöskokonaisuudeksi.

Säilyttämistarpeet seuraavat pitkälti lainsäädännössä muualla säädetyistä velvollisuuksista, todentamistarpeista tai vanhenemisajoista. Lisäksi tietojen säilyttämisestä niiden ensisijaisessa käyttötarkoituksessa on usein säädetty toimialojen lainsäädännössä tai ne perustuvat EU-sääntelyyn. Siten vaikuttaa erittäin ongelmalliselta, että säädettäessä tiedon säilyttämisen määrittämisestä, ei samassa yhteydessä voida säätää säilytysaikojen saati yleisen edun mukaisen arkistointitarpeen määrittämisen vastuista, siltä osin kun säilyttäminen ei perustu muihin säädöksiin.

Tiedonhallintalain valmistelun keskeisenä tavoitteena on ollut säätää kansallisen liikkumavaran puitteissa tietosuojan ja yleisen edun mukaisen arkistoinnin periaatteiden yhteen sovittamisesta. Tämän voi tunnistaa tiedonhallinnan riskinä, koska velvoitteet etenkin henkilötiedon poistamiseen ensisijaisen käsittelytarpeen päätyttyä ovat tiukkoja. Jotta yleisen edun mukainen arkistointitarve, ts. tietojen kulttuurihistoriallinen ja tutkimuksellinen säilyttämisarvo tulisi myös arvioitua oikein, se tulisi määritellä mahdollisimman synkronisesti. Tilanteessa jossa EU:n tietosuoja-asetuksen myötä on yhdenmukaistettu ja entisestään tiukennettu henkilötietojen huolellisen käsittelyn vaatimuksia, on vaarana että säilyttämisaikojen ja arkistointitarpeen säätämisen tai muun määrittämisen viivästyminen tuottaa riskejä historiallisesti tai tutkimuksellisesti merkittävän tiedon säilymiselle, kun henkilötiedon minimoinnin vaatimuksista joudutaan jo säädetyn perusteella pitämään tiukasti kiinni.

Siksi on yleisesti valitettavaa, että pysyvän säilyttämisen tai arkistoinnin toimivallan ja ohjaavien periaatteiden uudistamisesta ei lainvalmistelussa päästy yhteisymmärrykseen, ja se on päädytty lykkäämään säädettäväksi erikseen. Lakiesityksen muut kehittämislinjat sisältävät kannatettavia ehdotuksia, jotka selkiyttävät tiedonhallinnan menettelyiden ja julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämistä. On ymmärrettävää, että siltä osin tavoitteet on saatava etenemään, ja vaikuttaisi tarpeettomalta viivyttää niitä. Toisaalta nyt säädettäväksi esitetystä laista on rajattu toistaiseksi ulos

sääntelyltään kaikkein vanhentunein ja toiminnan digitalisoimista heikoimmin tukeva osa-alue.

Lakiehdotuksessa esitetyn tiedonhallintamallin mukaisessa toiminnan suunnittelussa ja kuvaamisessa tulisi ottaa huomioon tiedon koko elinkaari. Se tarkoittaa esimerkiksi, että digitoitaessa tai muodostettaessa sähkösyntyistä asiakirjaa tai tietovarantoa, kuten lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, tulisi osana tiedonhallintamallin kuvausta kuvata myös tiedon elinkaari. Sellaisten tietoaineistojen osalta, joille ei ole säädetty tai määrätty säilyttämisaikaa, voi muodostua vaikeaksi suunnitella tiedon koko elinkaarta – mikä kuitenkin on sähköisen tiedonhallinnan perusedellytyksiä. Koska lain säätämisestä pois jätettävä osuus on digitaaliselta painoarvoltaan merkittävä ja pysyvä, olisi ilman muuta ollut tarkoituksenmukaista ratkaista kestävällä tavalla arkistointia koskevat toimivaltakysymykset ja sitä tukeva arkistotietovarantojen arkkitehtuuri, ja sisällyttää arkistointi tiedonhallintalain säädöksiin samassa yhteydessä muiden uudistusten kanssa.

Tietoaineistojen muodostamisen osalta digitointivelvoite on rajattu pysyvästi säilytettäviin ja arkistoitaviin tietoihin. Arkistoimista ja siitä päättämistä koskevan sääntelyn poisjättämisen esitettävästä laista voi ennakoida vaikeuttavan toimeenpanon suunnittelua etenkin siltä osin, kun tiedoille ei ole säädettyä tai muuten määrättyä säilyttämisaikaa. Lain valmistelussa tavoitellut uudistukset ja vanhentuneeseen arkistolakiin perustuvat periaatteet eroavat olennaisesti toisistaan ja ovat henkilötietojen arkistoimisen osalta polemisoituneet myös lainkäytössä. Tämä tiedon koko elinkaaren hallintaan liittyvä, esitettävään sääntelyyn toistaiseksi jäävä puute tulee hankaloittamaan poliisin ja muiden viranomaisten kehittämishankkeissa tehtävää tietoaineistojen muodostamisen ja elinkaaren hallinnan suunnittelua.

Viimeksi mainittu ei kuitenkaan heikennä sitä, että tiedonhallinnan tällä hetkellä hyvin hajanaisesti säädettyjen suunnittelu-, kuvaus- ja ohjausvelvoitteiden, asian- ja palvelunhallinnan ja tietoaineistojen luovuttamisen velvoitteiden kokoaminen yhteen lakiin olisi selvä parannus.