

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

## **Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista**

### **Yleiset kommentit raportista**

#### **Yleiset kommentit raportista**

Oikeusrekisterikeskus pitää työryhmän ehdotusta siirtymisestä kohti kokonaisvaltaista tietoaaineistoihin kohdistuvaa sääntelyä tarkoituksenmukaisena ja paremmin digitalisoituvaan tiedonhallintaan sopivana. Oikeusrekisterikeskus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että nykyinen tiedonhallintaa koskeva sääntely on hajanaista. Oikeusrekisterikeskus pitää työryhmän ehdottamaa uuden sääntelyn pohjaksi tulevaa tiedonhallinnan elinkaarimallia hyvänä lähtökohtana tiedonhallinnan sääntelyn päivittämiselle.

Tiedon elinkaaren hallintamalli on korostunut viime vuosina tiedonhallinnan digitalisoituessa niin viranomaisten asiakirjatietojen käsittelyä ja arkistointia koskevassa ohjauksessa ja sääntelyssä (esim. SÄHKE-määräykset), tietoturvaa koskevassa sääntelyssä (esim. VAHTI-ohjeet), kuin henkilötietojen käsittelyä ja hallintaa ohjaavassa sääntelyssä, kuten EU-tietosuojan kokonaisuudistuksessa. Myös tiedonhallinta -käsitteen selkeyttäminen osana sääntelyn päivittämistä on hyödyllistä, sillä tiedonhallinnasta ei käsitteenäkään ole ollut kovin yhtenäistä vallitsevaa tulkintaa. Kuten työryhmä raportissaan toteaa, tiedonhallintaan kohdistuva sääntely ei ole muodosta yhdenmukaista sääntelykokonaisuutta, mikä on aiheuttanut viranomaisissa tulkintavaikeuksia erilaisissa tietojenkäsittelyyn liittyvissä tilanteissa.

Oikeusrekisterikeskus pitää myös työryhmän esittämiä tavoitteita tiedon eheyden ja saatavuuden parantamisesta erittäin tärkeinä. Oikeusrekisterikeskus kuitenkin esittää joitain tarkentavia huomioita ja kehittämiskohteita jäljempänä työryhmän kehittämissuosituksiin muun muassa kokonaisarkkitehtuurien, tietoturvan ja yhteentoimivuuden osalta.

### **Kommentit raportin 5 luvusta**

## **Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

Ei lausuttavaa.

## **Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

Oikeusrekisterikeskus pitää arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdistämistä yhteen lakiin kannatettavana. Samoin päällekkäisten kuvausvelvollisuuksien ja kuvausten yhtenäistäminen olisi hyvä muutos, joka helpottaisi viranomaisten kuvausten laadintaa. Osaltaan kuvauskokonaisuuden yhtenäistäminen voisi palvella myös käsitteellisen yhdenmukaisuuden edistymistä.

## **Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluisuus**

Pääsääntöisesti olemme samaa mieltä siitä, että nykyinen valtioneuvoston asetus tietoturvaluudesta valtioneuvostosta (681/2010) ja tämän perusteella valtiovarainministeriön antamat ohjeistukset (VAHTI-ohjeet) ovat mittavan kokonaisuudistuksen tarpeessa. VAHTI-ohjeiden laajempikin uudistaminen on tarpeen, mutta erityisesti valtiovarainministeriön tulisi määrittellä, tarkemmin yksilöidä ja päivittää julkisen hallinnon tietoturva- ja tietosuojavaatimukset sekä antaa päivitetuille vaatimuksille käytettävät arviointikriteerit sekä lisäksi suunnittelua ja toteuttamista koskevia ohjeita ja suosituksia selkeästi erillään päivitetystä vaatimuksista. Tämä minimoisi eriäviä tulkintoja tietoturva- ja tietosuojavaatimuksista sekä yhdenmukaistaisi tietoturvaluuden ja tietosuojan menettelytapoja kohti yhtenäisempää vähimmäistason. Tietoturvaluuden ja tietosuojan ohjauksen ja sääntelyn laajentaminen koko julkiseen hallintoon on kannatettavaa.

Organisaation hallinnollisen tietoturvaluuden kypsyyden tason (tietoturvatason) sekä yksittäisten tietojen suojaustason löyhän yhteen kytkemisen ja tähän liittyvien erilaisten tulkintojen purkaminen on kannatettavaa. Samalla katvealueeksi muodostuu julkisten henkilötietojen, salassa pidettävien henkilötietojen ml. arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyltä edellytetyt tietoturvaluuden ja tietosuojan vaatimukset. Osin näitä kattaa EU-tietosuojan kokonaisuudistus, mutta on huomioitava, ettei tietosuoja kata tietoturvaluutta ja näitä tulisi arvioida kokonaisuutena ja osoittaa konkreettisemmat vaatimukset. Aiemmin tietoturva- ja tietosuojavaatimukset ovat painottuneet tietoturvaluuden luottamuksellisuuden näkökulmaan tai tietosuojanäkökulmaan, mutta päivitettävien vaatimusten tulisi ohjata yhtenäisemmälle vähimmäistason näiden lisäksi myös tietojen saatavuuden huomioimiseksi sekä tietojen eheyden varmistamiseksi eri viranomaisien tietojen käsittelyssä tai yhteiskäsittelyssä.

Olemassa oleva VAHTI-ohjeistuskokonaisuus sisältää sekä periaatteita, että yksittäisiä toteutuksia koskevia täsmällisiä vaatimuksia ja suosituksia, eikä niitä ole selkeästi erotettu toisistaan. Periaatteiden ja vaatimusten tulkinta on näin osoittautunut haastavaksi, koska se vaatii äärimmäisen syvällistä osaamista, jonka saatavuudessa on ollut jatkuvia haasteita. Samanaikaisesti täsmällisempien vaatimusten määrä ja laatu ovat olleet riittämättömiä toteutusten tietoturvaluudesta varmistumiseen (esim. sisäänrakennettu tietoturvaluus ja tietosuoja, tietoturvatestauksen varmistaminen kehittämisen yhteydessä, tietoturva-arvioinnit ja -auditoinnit). Mielestämme on tärkeitä, että VAHTI-ohjeistuskokonaisuus sisältää jatkossakin suunnittelun periaatteita, mutta julkinen hallinto tarvitsee yhtenäisiä ja yksilöityjä tietoturvaluuden ja

tietosuoja vaatimuksia sekä erikseen näihin liittyviä suunnittelun ja toteutuksen ohjeita ja suosituksia.

Yksittäisen henkilön tietojen ja valtion toiminnan turvallisuuden kannalta merkittävien tietojen (turvallisuusluokitellut) yhteensovittaminen tietoturvallisuuden vaatimukseen on haastavaa, koska niihin kohdistuu selkeästi eri tyyppiset riskit. Henkilötietoihin kohdistuvat uhat ovat käytännössä pysyneet samalla tasolla, mutta valtion turvallisuuteen liittyvien tietojen osalta kohdistettujen hyökkäysten ja valtiollisten toimijoiden tiedustelun uhka ovat kasvaneet merkittävästi. Lisäksi viime vuosina useat puhtaasti teoreettiset uhkakuvat ovat teknologisen kehityksen ansiosta muuttuneet arkipäiväisiksi ja useat uudet hyökkäysteknologiat toteuttamiskelpoisiksi. Tätä vasten erityisesti teknisten tietoturvallisuus- ja tietosuoja vaatimusten tason olisi pitänyt jo kehittyä, mitä ei ole tapahtunut. Tästä on seurannut merkittävä tasoero kohdennettujen hyökkäyksien ja niiltä suojautumisen valmiuksien välille.

Viranomaisten täytyy suorittaa tietoturvallisuuden itsearviointia ja asettaa tavoitteita tietoturvallisuuteen liittyen. Suojattavan tiedon käsittelyn aloittaminen ennen tietoteknisten ratkaisujen tietoturvallisuudesta varmistumista on kuitenkin arveluttavaa, vaikka niin onkin virheellisesti joskus toimittu (myös yhteiskäyttöisissä tietojärjestelmissä). Lisäksi ulkopuolisen toimijan tekemä tietoturvallisuuden tilan arvio, hyödyntäen yhteistä päivitettävää arviointikriteeristöä, on käytännössä ainoa mahdollinen laadun ja turvallisuuden varmistaja – myös vähimmäistasolla.

Itsearviointi käytön aloittamisen tukena aiheuttaa merkittäviä eturistiriitoja toteutusten edistämisen (kustannukset, osaamisen saatavuus, edistymistähti, toiminnalliset tarpeet) ja tietoturvallisuuden ja tietosuoja välille, eikä niitä ole mahdollista sisäisellä ohjauksella ratkaista luotettavasti. Luonnollisesti riskiarvioinnin ja itsearviointin painottaminen saa kannatusta, mutta tämä voi johtaa toimintamalliin, jossa karsitaan tietoturvallisuuteen ja tietosuojaan kohdistuvia investointeja (ml. vaatimuksia) pois toiminnan tarpeiden ja nopeamman kehittämisen aikaansaamiseksi. Sinänsä julkisen hallinnon päivitettävät vähimmäistason vaatimukset voivat olla vähäisiä määrittäen, mutta ne tulisi jatkossa toteutuksissa arvioida lähinnä ulkopuolisten arvioijien toimesta.

Oikeushallinnon tietoteknisten ratkaisujen kautta on välillisesti mahdollista vaikuttaa demokratian ja tuomioistuimien riippumattomuuden toteutumiseen. Lisäksi suuri osa käsiteltävästä tiedosta on henkilötietoja tai arkaluonteisia henkilötietoja, joten työryhmän raportissa hahmotellulle tietoturvallisuuden vähimmäistasolle tulee sijoittumaan vain pieni rajattu joukko tietoteknisiä toteutuksia oikeushallinnossa, mikäli vähimmäistaso ei sisällä julkisen hallinnon yhteisiä tietosuoja, henkilötietojen ja arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn vaatimuksia. Tähän liittyen oikeushallinto sekä muut hallinnonalat, jotka käsittelevät merkittävässä määrin henkilötietoja ja arkaluonteisia henkilötietoja tarvitsevat uudet tietoturvallisuuden ja tietosuoja vaatimukset vastaamaan nykyistä tietoturvallisuusasetuksen mukaista salassa pidettävien suojaustason III tietojen ml. arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykykyä. Näiden päivitettävien vaatimusten ja niiden toteutusten arviointikriteerien laatimiseen tarvitaan käytännössä esim. hallinnonalakohtainen tuotteistus, jonka vaikutus lisärahoitustarpeena ovat noin 0,2-0,5M€ / hallinnonala, ellei tällaista jo ole. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan tarvittaessa tulisi ohjata Katakri 2015- arviointikriteeristön käyttövelvollisuuteen, koska tämä selkiyttäisi tulkintoja ehdotetussa luokittelumallissa (ellei sitten päivitettyjä tietoturvallisuus- ja tietosuoja vaatimuksia ja näiden

arviointikriteereitä tuoda mukaan myöhempään esitykseen tämän osakokonaisuuden uudistamisesta).

#### **Kommentit osasta 5.4 Tietoaaineistojen muodostaminen ja vastuut**

Viranomaisten välisiin rajapintoihin liittyy ajatus siitä, haetaanko tietoa vai lähetetäänkö sitä. Tällä hetkellä osa säädöksistä viittaa velvollisuuteen jaella tietoja toiselle viranomaiselle, kun taas toisaalla säädetään tiedon tarjoamisesta, jolloin tiedon tarvitsija käy noutamassa sen. Teknisessä mielessä toteutukset eroavat siis merkittävästi toisistaan. Viranomaisten välistä tietojen vaihtoa koskevissa säädöksissä on käytetty eri termejä kirjavasti, mikä on pakottanut joissain tapauksissa varsin kalliisiin ja hankaliin teknisiin toteutuksiin. Lisäksi joissakin oikeushallinnon prosesseissa on tarpeen jaella lähes samat tiedot useammalle viranomaiselle ja jokaista viranomaista varten on jouduttu toteuttamaan erilliset liittymät, koska yksittäistä ylimääräistä tietoa ei ole voitu välittää toiselle viranomaiselle.

Todennäköisesti edellä mainitut haasteet saataisiin ratkaistua muuttamalla sanan jakelu tulkintaa siten, että se voidaan tulkita myös niin, että kohteella on velvollisuus käydä tarkastamassa päivityksiä ja poimia saatavilla olevasta tiedosta kohdeprosessin tarvitsemat osat vastaten kokonaisuutena tiedon käsittelyn oikeellisuudesta. Tämä ohjaisi toteutuksia palveluperustaisen arkkitehtuurin (SOA) suuntaan ja olisi nykyaikainen toimintatapa. Tämä vaatisi Oikeusrekisterikeskuksen tulkinnan mukaan tällä hetkellä säädösmuutoksia, esimerkiksi osana tietohallintolain säätämistä.

#### **Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus**

Terminä avoin rajapintakuvaus on tulkittavissa useilla eri tavoilla. Jos viitataan pelkästään kuvausten julkaisuun, se ei vielä takaa yhteentoimivuutta. Kuvauksien laatimis- ja julkaisupakko alentaa 3. osapuolten kynnystä hyödyntää tietoa. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että joissain tapauksissa on julkaistu tietomalleja ilman varsinaista teknistä rajapintakuvausta, jolloin tietojen välittäminen on edelleen ollut haastavaa. Lisäksi osa julkaistuista rajapintatiedoista on ollut toimittajariippuvaisia siten, että niiden hyödyntämiselle on muodostunut toimittajan kaupallisia etuja suojelevia esteitä. Rajapintakuvauksiin tulisi aina edellyttää liitettäväksi tekninen kuvaus rajapinnan määrittelyistä. Rajapinnan määrittelyn muodosta, rajapinnan määrittelyjen saatavuudesta tarvitseville tahoille sekä itse rajapinnan tekninen saatavuudesta ja palvelutasosta muille tahoille tulisi ohjeistaa erikseen huomioiden myös näiden määrittelyjen riskit sekä suunnitellun käytön kuormittavuus.

Oikeushallinnon tietojärjestelmien toteutuksessa on käytetty usein vaatimuksena sitä, että rajapintojen toteutuksien tulee olla toimittajariippumattomia, ts. on oltava osoitettavissa, että useat riippumattomat toimittajat kykenisivät toteuttamaan rajapinnan käsittelyn ilman merkittävää vaivaa. Vastaava vaatimus kannattaisi kirjata myös tuleviin säädöksiin. Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) ohjaa osaltaan suuntaan, joka pakottaa huomioimaan edelliset tekijät. Se ei kuitenkaan riitä ohjaavaksi toimenpiteeksi, koska rajapintoja toteutetaan myös em. lain soveltamisalueen ulkopuolella ja vaatimusta rajapintojen kuvaamisesta ei ole siinä esitetty.

## Kommentit osasta 5.6 Tietoaaineistojen julkisuus ja salassapito

Oikeusrekisterikeskus on työryhmän kanssa samaa mieltä siitä, että julkisuuslain 24 §:n sääntelymalli ei ole selkeä ja kaipaisi näin ollen säädöshuoltoa. Salassapitosääntely voitaisiin ryhmitellä pykäläkohtaisesti Euroopan neuvoston yleissopimuksessa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetyllä tavalla 11-kohtaiseksi.

Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämistä rekistereistä julkisuuslain 24 §:ssä säädetään ehdoton salassapito rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään ja eläintenpitokieltorekisteriin talletetuille tiedoille. Niin ikään erityislakeina toimivissa rikosrekisterilaissa (770/1993) ja sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002) säädetään salassapidosta. Rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot on pidettävä salassa sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 50 §:n mukaan sakkorekisterin sisältämät rikokseen ja rikosoikeudelliseen seuraamukseen liittyvät tiedot on pidettävä salassa. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan erityislainsäädännössä ei ole tarpeellista säätää salassapidosta uudestaan, jos siitä on selkeästi säädetty jo yleislaissa.

## Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaaineistoista

### (5.7.1)

Oikeusrekisterikeskus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:ssä rajoitettu tiedonsaantioikeus henkilötietoja luovutettaessa on ongelmallinen. Eduskunnan oikeusasiamiehen tuoreen kannanoton (EOAK/1532/2016) mukaan luonnolliselta henkilöltä saa vaatia julkisuuslain 16.3 §:n luovutusedellytyksiä ilmoitettavaksi vain silloin, jos yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella on aihetta epäillä, että kysymys on muusta kuin yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin tarkoituksiin tehdystä tietopyynnöstä.

Tiedonsaantipyynnöjä arvioitaessa tulee usein eteen kysymys, käsitelläänkö pyydettyjä tietoja yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin. Niin ikään arvioitavaksi tulee, käsitelläänkö tietoja toimituksellisia tarkoituksia varten. Edellä mainitut poikkeussäännökset kuuluvat henkilötietolain soveltamisen rajoituksiin, josta säädetään henkilötietolain 2 §:n 3 ja 4 momentissa. EU:n tietosuojauudistus ei tule muuttamaan poikkeusten soveltamista.

Oikeusrekisterikeskuksen vastaanottamat tiedonsaantipyynnöt kohdistuvat lähes poikkeuksetta henkilörekisteriin. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan viranomaisen on hyvin hankalaa tehdä tiedonsaantipyynnön yhteydessä arvio siitä, tuleeko kysymykseen henkilötietojen suoja koskeva poikkeussäännös, jos tietojen käyttötarkoitusta ei ilmoiteta. Tietojen antamistavan tulee olla viranomaisten välillä yhtenäistä ja siitä tulee olla säännelty riittävän yksiselitteisesti, jota nykyinen sääntely ei täysin vastaa. Oikeusrekisterikeskus ehdottaa, että julkisuuslain 13.2 §:n ja 16.3 §:n suhdetta julkisuuslain 3 lukuun selkiytetään. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus kiinnittää huomiota julkisuuslain 13.2 §:ssä tietojen pyytäjälle säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen tietojen suojauksen

järjestämisestä. Ilmoitusvelvollisuus tietojen suojauksen järjestämisestä ei vastaa nykyaikaista tietojen pyytämisen toimintatapaa, eivätkä viranomaiset ilmoittamista vaadi.

Oikeusrekisterikeskus kannattaa ajatusta siitä, että lainsäädäntöä tulisi kehittää tietopalveluita koskevan säännöksen osalta. Oikeusrekisterikeskus kuitenkin huomauttaa, että viranomaisella on velvollisuus tuottaa tietopalveluita jo julkisuuslain 20 §:n nojalla. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan kokonaisarviointiin tietopalvelusäännösten uudistamisesta on otettava huomioon molemmat tietopalvelun tuottamista koskevat julkisuuslain säännökset (20 § ja 21 §).

#### (5.7.2)

Suurin osa oikeushallinnon tietoaineistosta ei sovellu suoraan julkaistavaksi avoimen datan periaatteiden mukaisesti, koska ne sisältävät henkilötietoja, arkaluonteisia henkilötietoja sekä salassa pidettäviä tietoja. Vaikka aineistosta olisi anonymisoituna, todennäköisesti hyötyä siitä muille yhteiskunnan toimijoille olisi vähäinen, eikä sitä ei ole aiemmin pidetty tavoittelemisen arvoisena. Tietovarantojen anonymisointi ja julkaisu vaatisivat merkittävän investoinnin, joka vaatisi tarkemman selvityksen tarvittavasta rahoituksesta ja sen kattamisesta. Oikeushallinnon tietovarantojen laajamittainen julkaisu avoimeksi dataksi aiheuttaa karkean arvion mukaan noin 5-10M€ lisärahoitustarpeen.

Oikeusrekisterikeskus on työryhmän raportin kanssa yhtä mieltä siitä, että viranomaiset eivät voi perustella rinnakkaisten tietovarantojen keräämistä teknisillä syillä. Käytännössä näin on kuitenkin jouduttu toimimaan, koska toiminnalliset vaatimukset ovat eronneet toisistaan. Tätä on tapahtunut erityisesti eri viranomaisten välisissä läpivirtausprosesseissa. Toiselle viranomaiselle säädetyn tietoon kohdistuvan vastuun siirtäminen toiselle viranomaiselle sopimuksellisesti ja kustannuksien jaosta sopiminen vaativat yllättävän suuren investoinnin, jonka välttämiseen toteutusprojekteilla on luontainen paine. Tästä syystä voisi olla hyödyllistä, että viranomaisten väliset tietojen välityksen hankkeet esimerkiksi esiteltäisiin aina valtiovarainministeriön JulkiCT-osastolle, joka voisi ottaa toteutuksia tarvittaessa tarkempaan valvontaan tai ohjattua tukea toteutuksien laajempaan hyödyntämiseen.

#### (5.7.3)

Oikeusrekisterikeskus kannattaa ajatusta siitä, että julkisuuslain muutoksenhakua ja määräaikoja koskevaa sääntelyä kehitetään. Etenkin muutoksenhakutilanteissa määräaikojen laskemista koskeva sääntely on julkisuuslaissa nykyisin tulkinnanvaraista. Niin ikään raportin 1. liitteessä paremmin kuvattu julkisuuslain 14.3 §:ssä säädetty muutoksenhakuprosessi on tulkinnanvarainen, jonka kehittämistä ja selkiyttämistä Oikeusrekisterikeskus kannattaa.

### **Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi**

Oikeusrekisterikeskus yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että nykyisessä lainsäädännössä tietoa-aineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely ei ole yhdenmukaista. Työryhmän ehdotuksessa tietojen käsittelyn käyttötarkoitus korostuisi tietosuojasetuksen tapaan. Tämä edesauttaisi henkilötietojen suojaan ja asiakirjatietojen säilyttämiseen liittyvien velvoitteiden ja vastuiden käsitteellistä yhdenmukaistumista. Jos arkistointitarkoitus erotettaisiin selkeästi tietoa-aineiston alkuperäisestä käyttötarkoituksesta, helpottaisi tämä henkilötietojen käsittelystä vastuussa olevien rekisterinpitoviranomaisten työtä sekä arkistoitavien ja hävitettävien tietojen tunnistamista.

Työryhmä ehdottaa raportissaan, että vain Kansallisarkisto olisi tietojen arkistoinnista vastaava viranomaisena. Työryhmä myös toteaa, että nykytilassa ei ole selvää, milloin tietoa säilytetään sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen hallinnon asiakkaiden ja viranomaisen etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien osoittamiseksi. Digitaalisessa toimintaympäristössä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poistuneet tiedot voidaan merkitä arkistoiduksi ja niiden käyttöä voidaan hallita myös siirtämättä varsinaista tietoa-aineistoa kokonaan erilliseen arkisto-organisaatioon. Toiminnan kannalta on tärkeää, että henkilötietojen poistoajat ja asiakirjatietojen säilytysajat arvioitaisiin samojen periaatteiden mukaisesti.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää myös huomiota siihen, että työryhmän ehdottama uusi tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva malli luultavasti palvelee hyvin digitaalisten tietojen käsittelyä. Sen sijaan se saattaa osoittautua haastavaksi viranomaisten asiakirjahallinnan nykytilan kanssa, jossa viranomaiset käsittelevät paljon asioita sekä digitaalisessa muodossa että manuaaliprosessissa ja jossa asiakirjatiedot arkistoidaan paperilla viranomaisten omiin arkistoihin asiankäsittelyn päätyttyä. Siirtymäkauden ajan, ennen kokonaan digitaalista asioiden käsittelyä, riittävään ohjeistukseen tulisi kiinnittää huomiota. Julkishallinnossa on suunnitteilla laajamittaisia manuaalisten viranomaisaineistojen digitointiprojekteja, mutta myöskään näiden onnistumisesta ja toteuttamiskelpoisuudesta ei ole juurikaan kokemuksia. Paperiasiakirjojen digitoinnin vaikeus saattaa osaltaan hidastaa viranomaisten arkistojen digitalisoitumista.

Työryhmä toteaa, ettei Kansallisarkiston tehtäviin tulisi kuulua operatiivisessa toiminnassa käsiteltävien tietojen tiedonhallinnan ohjaus. Kansallisarkistolla on kuitenkin ollut tärkeä rooli viranomaisten asiakirjahallinnan ja arkistoinnin ohjaamisessa. Kansallisarkiston antamat SÄHKE-määräykset ovat luoneet perustan digitaalisen asiakirjahallinnan suunnittelulle viranomaisissa, tiedonohjaussuunnitelmien laadinnalle sekä asiakirjatiedon elinkaarta ohjaavien metatietojen tuottamiselle. Tämä on luonut myös perustan oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuvalle digitaalisen asiakirjahallinnan kehittämiseksi sekä digitaalisen asiakirjatiedon elinkaaren suunnittelulle ja määrittelylle. Jos Kansallisarkiston rooli asiakirjahallinnon toimintatapojen ohjauksessa kapenee, on uuden ohjausmallin kehittämiseen hyvä kiinnittää riittävästi huomiota.

Vastuu arkistoitavien tietojen tunnistamisesta siirtyisi työryhmän esityksissä viranomaisille. Tulisikin varmistaa, että tähän on riittävät resurssit, ohjeet ja asiantuntemus viranomaisten käytössä. Tähän liittyy epävarmuustekijöitä, sillä tiedonhallinta ja tietojen arkistointi eivät ole viranomaisten pääasiallisia vaan toimintaa tukevia tehtäviä. On tavallista, että tietojen säilyttämiseen ja arkistointiin

liittyvät tehtävät ovat viranomaisissa aliresursoituja. Muutoksen suuruus ja liian pienet resurssit asian- ja asiakirjahallinnan saralla voivat aiheuttaa lisähaasteita.

## **Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus**

Oikeusrekisterikeskus pitää yleisesti kokonaisarkkitehtuurin kuvausten säätelyä tavoiteltavan vähimmäistason osalta hyvänä. Tutustuimme aiemmin luonnokseen Valtioneuvoston asetuksesta julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämiin yhteentoimivuuden kuvauksiin ja määrityksiin. Tämä oli näkemyksemme mukaan askel oikeaan suuntaan, mutta se osoitti samalla kuinka haastavaa kohdealueen säätely on. Kokonaisarkkitehtuurin kuvauksiin liittyy tulkinnanvaraisuutta ja laadullisia vaatimuksia, mistä johtuen ei pystytä takaamaan kuvausten laatimisen johtavan merkittäviin hyötyihin.

Kuvausten vähimmäistason säätelyn lisäksi kannattaisi harkita myös muita toimenpiteitä, kuten arkkitehtuuri-koulutusjärjestelmän, hyväksymismenettelyjen ja julkisen hallinnon yhteisten työkalujen kehittämistä. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityöhön olisi mahdollista saada synergiaetuja luopumalla räätälöidystä arkkitehtuurin järjestelmästä ja siirtymällä myös yksityisellä puolella käytössä oleviin arkkitehtuurin kuvausmalleihin ja prosesseihin (esim. TOGAF). Niihin on valmiiksi saatavilla mm. koulutusta, ammatilliset sertifioinnit, osaamista työmarkkinoilta ja pidemmälle valmiiksi kehitettyjä toimintatapoja.

Edellinen ajatus saattaisi tukea merkittävästi myös kokonaisarkkitehtuurin ja sen yhteentoimivuuden kuvausten kehittämistä jatkossa. Ainakin osaamisen saatavuus paranisi merkittävästi, kun siirryttäisiin laajasti käytössä oleviin malleihin.

## **Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista**

### **Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?**

Muutosehdotuksista priorisoitavaksi keskeisten muutosehdotusten tarkemmat vaikutusarvioinnit, jotta eri toimijat voivat arvioinnin kautta varautua ko. muutoksiin ja hallituksen esitykseen ennakolta. Lisäksi tarkennuksia edellyttävät yhteentoimivuutta edistävät toimenpiteet sekä tietoturvallisuuden ja tietosuojan säädöksiä toteuttamiseen ja varmistamiseen lisäksi tarvittavat päivitettävät vaatimukset ja niiden arviointiin kriteerit.

## **Muut tarpeelliset toimenpiteet**

### **Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?**

Lainsäädännön uudistamisen lisäksi tarvitaan riittävät ohjeet, vaatimukset ja vaatimusten arviointikriteerit, jotka ohjaavat toimintaa ja tiedonhallinnan järjestämistä ja sen eri osa-alueita, kuten tietoturvaa, tietosuojaa ja digitaalista asian- ja asiakirjahallintaa sekä arkistointia.



Kokonaisarkkitehtuurin kuvausten vähimmäistason sääntelyn lisäksi voisi harkita myös muita toimenpiteitä, kuten arkkitehtuuri-koulutusjärjestelmän, hyväksymismenettelyjen ja julkisen hallinnon yhteisten työkalujen kehittämistä.

## Työryhmän ehdotusten vaikutukset

### **Yleiset kommentit vaikutuksista**

Sääntelyn yhdenmukaistuminen voisi selkeyttää ja helpottaa useiden tiedonhallinnan osa-alueiden järjestämistä, kuten tietojen luovuttamista ja tietopalvelua Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämistä ja käyttämistä henkilörekistereistä ja tietojärjestelmistä. Työryhmän ehdottamat muutokset voisivat myös selkeyttää tietojen säilyttämistä ja hävittämistä digitaalisessa muodossa, jos asiakirjatietojen ja henkilötietojen käsittelyssä päästäisiin yhdenmukaisiin säilytysaikoihin ja käsittelyn perusteisiin.

Toisaalta ehdotetut muutokset toisivat lisähaasteita tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen, jos aiemmista vaatimusmääritelmistä sekä tietoaineistojen luokitteluperusteista luovutaan esimerkiksi tietoturvan sekä tietoaineistojen turva- ja suojaluokittelun saralla. Näiden vaatimusten tarkempi arviointivastuu siirtyisi viranomaisille. Nähdäksemme julkinen hallinto tarvitsee yhtenäisiä ja yksilöityjä tietoturvallisuuden ja tietosuojan vaatimuksia sekä erikseen näihin liittyviä suunnittelun ja toteutuksen ohjeita ja suosituksia. Tämä minimoisi eriäviä tulkintoja tietoturva- ja tietosuojavaatimuksista sekä yhdenmukaistaisi tietoturvallisuuden ja tietosuojan menettelytapoja kohti yhtenäisempää vähimmäistasoa.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Tiedonhallinnan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa on kyse niin merkittävästä uudistushankkeesta, että sen taloudellisia kokonaisvaikutuksia ei ollut mahdollista arvioida annetussa lausuntoajassa. Oikeusrekisterikeskus on esittänyt lausunnossaan kuitenkin joihinkin tiedonhallinnan osa-alueisiin liittyen karkeita taloudellisia vaikutusarvioita. Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että osana lainsäädännön jatkovalmistelua uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioidaan tarkemmin sekä että uudistuksen mukanaan tuomille muutos- ja kehityksille varataan riittävät resurssit.

### **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Työryhmän ehdottamat muutokset toisivat viranomaisille uusia haasteita ja järjestämisvastuita tiedonhallinnan eri osa-alueilla.

Useammat muutosehdotukset edellyttävät paljon suunnittelua ja tietojenkäsittelystä ja järjestelmistä laadittujen kuvausten, suunnitelmien sekä kehitettyjen tietojärjestelmäympäristöjen, alustojen ja näiden hallinnan uudelleen arviointia sekä riskiarviointia. Tämä korostaa ja edellyttää julkiselta hallinnolta enemmän organisaatiokohtaista vaatimusten yhteensovittamista ja laatimista,

mikäli tietojen ja järjestelmien luokittelua ja tietoturvallisuuden ja tietosuojan vaatimuksia muutetaan ja kevennetään siten, että keskitetysti olisi julkiselle hallinnolle vain yhtenäinen vähimmäistaso. Vähimmäistaso ei kattaisi henkilötietojen ja arkaluonteisten henkilötietojen sekä tietoturvallisuuden (ml. suojaustason III) käsittelyn kattavia vaatimuksia – tämä lisäisi päällekkäistä työtä erityisesti valtionhallinnossa.

Samoin arkistoitavien tietojen määrittelyvastuu olisi työryhmän ehdotuksen mukaan siirtymässä viranomaisten arkistointivastaaville ja tiedonhallintayksiköille. Nykyisin käytössä olevat asiakirjahallinnon periaatteet, ohjaus ja tietojen säilytyksen arvonmääritys muuttuisivat merkittävästi, mikä luultavasti ainakin lyhyellä aikavälillä toisi lisähaasteita viranomaisille asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisessä.

### **Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan tiedonhallinnan lainsäädännön kokonaisuudistus edesauttaa julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan toteutumista kansalaisten lähettämien tiedonsaantipyyntöjen käsittelyssä.

Huhta Iivari  
Oikeusrekisterikeskus