

Valtiovarainministeriö

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 26.11.2015 (VM 140:06/2013)

LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleistä taustaksi

Olen viime vuosina tarkastus- ja tutustumiskäynneilläni perehtynyt julkishallinnon ICT-kehitykseen ja sen hankkeisiin (ks. mm. puheenvuoroni Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2014 s. 27–30).

Tällaisia laajoja hankkeita ovat mm. Haltikin uudistus ja siihen liittyvä TU-VE-järjestelmä, valtiovarainministeriön johtama tietohallinnon uudistus (VIP/VALTORI), Kansaneläkelaitoksen laaja tietojärjestelmä uudistus sekä edelleen seurannassani oleva poliisin VITJA-järjestelmän viivästymistä koskeva oma-aloitteinen selvitysasia (mm. EOA Dnro 4765/2/13). Olen myös toimittanut tarkastukset sekä silloisella valtiovarainministeriön hallinnon kehittämissosastolla (18.11.2011; dnro 3592/3/11) että Valtion IT-palvelukeskuksessa (VIP 11.11.2013; dnro 4886/3/13). Myös aluehallintovirastojen tietohallinto sivuaa laillisuusvalvontaa sikäli kun kysymys on toiminnan laillisuudesta ja palvelujen asianmukaisesta saatavuudesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkökulma sähköiseen hallintoon on kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen, johon kuuluvat muun muassa hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuus, kielelliset oikeudet, julkisuusperiaate ja hyvä hallinto. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet ovat tutkineet lukuisia kanteluita sähköisen hallinnon ja palveluiden alueelta.

Kantelut ovat koskeneet muun ohella viivästyneitä veronpalautuksia, verkkolomakkeiden kieltä, puhelinneuvonnan maksullisuutta, henkilötunnusten liiallista käyttöä ja tunnistautumista valtiolle.fi-palvelussa. Lausunossaan oikeusministeriölle 18.8.2015 (Dnro 2928/5/2015) on apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin arvioinut ulosoton uudistamista asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hänen mukaansa ulosoton asiakkaalle on tärkeää, että hän saa riittävästi tietoa Valtorin asiointitilin käyttöönoton vaikutuksesta ulosoton tiedoksiintoihin tilanteissa, jolloin erillistä suostumusta ulosoton asiakirjojen vastaanottoon ei tarvita. Sekaannusta voi aiheuttaa,

että nimenomaisesti ilmoitettu tiedoksianto-osoite väistyy, kun asianosainen on jo aikaisemmin ottanut käyttöön asiointitilin.

Apulaisoikeusasiamiehenä olen antanut lausuntoja valtiovarainministeriölle tietohallinnon kehittämishankkeista ja viimeksi 4.12.2015 sisäasiainministeriön poliisiosastolle lausunnon henkilökorttiuudistuksesta (EOAK 4604/5/15). Oikeusasiamiehen kanslia on tehnyt myös yhteistyötä mm. SOTE-uudistuksen yhteydessä toisen eduskunnan erillisviraston, valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Epäonnistuneen VALDA-hankkeen yhteydessä huomiota kiinnitettiin varsinkin organisaatiokäyttäjän näkökulmaan, sillä eduskunta ja oikeusasiamiehen kanslia olisivat halunneet ottaa käyttöön yleiskäyttöisen, keskitetyn sähköisen asianhallintajärjestelmän. Nytemmin eduskunnan hankkeissa on ollut edettävä muuta kautta.

Olen johdantona todennut edellä esittämäni, koska myös KaPA-laissa on kysymys laajasta, 14.4.2015 asetetusta julkishallinnon ICT-hankkeesta.

2

KaPA-hankkeen rajauksesta

Valtiovarainministeriö on 18.6.2014 asettanut kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman (KaPA-ohjelma). Ohjelma pyrkii toteuttamaan hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (29.8.2013) mukaisia linjauksia koskien kansallista sähköistä palveluväylää sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan 19.11.2013 antamia tarkempia linjauksia. Ohjelman hankkeet ovat palveluväylä, kansalaisen, yrittäjän ja viranomaisen palvelunäkymät, tunnistamisen malli sekä roolien ja valtuuksien mallipalvelunäkymät ja hallinta. Ohjelma päättyy vuonna 2017. Ohjelman ja sen hankkeet omistaa valtiovarainministeriö. Operatiivinen toteutusvastuu on Väestörekisterikeskuksen KaPA-yksiköllä.

Sekä liikenne- ja viestintäministeriöllä (viestintä, tietoturvallisuus ja viestintämarkkinat) että oikeusministeriöllä (erityisesti henkilötietojen suoja, kansalaisten yksityisyys ja oikeusturva) on tähän aihepiiriin liittyen merkittävä toimivalta. Oma kysymyksensä onkin se, miten lakiehdotus on sopusoinnussa valtioneuvoston toimivallan jaon kanssa (vrt. julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 4 § 4 momentti ja 10 §; muut. 498/2015, voimaan 1.12.2015). Tätä lakia ryhdytään tiettävästi erikseen uudistamaan kahden vuoden aikajänteellä.

Valtiovarainministeriö on laatinut luonnoksen ns. KaPA-laista ¹. Esitysluonnos on valmisteluikiireistä johtuen osittain epätäydellinen muun ohella oikeusvertailun osalta. Esityksen tavoitteena olisi kuitenkin koota yhteen lakiin sääntely, joka koskee hallinnon yhteisten sähköisen asiointin tukipalvelujen tuottamista. Luonnos lähti lausuntokierrokselle 26.11.2015 ja lausuntoaika päättyy 8.1.2016. Lakiesitys pyritään - ilmeisesti hallitusohjelman täytäntöönpanon kiirehtimiseksi - antamaan eduskunnalle kevätistuntokauden 2016 alussa niin, että laki voisi tulla voimaan mahdollisimman pian, viimeistään 1.7.2016. Kuitenkin lainsäädäntöryhmän toimikau-

¹ Taustaa http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kansallisen-palveluarkkitehtuurin-laki-kokoaisi-saantelyn-yhteen-lakiin

deksi on ilmoitettu 14.04.2015–31.12.2016, mikä vastanneekin paremmin käytännön tarpeita.

Aikataulu muistuttaa nopeudeltaan ns. TUVE-lain säädöshanketta (HE 54/2013 vp, vrt. Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta 10/2015). Valtioneuvosto asetti jo vuoden 2007 lopulla julkisen hallinnon verkkoturvallisuutta edistävän suunnitteluhankkeen. Hankkeen tehtävänä oli suunnitella turvallinen tietoliikenneverkko ja verkkopalvelut hallinnolle ja erityisesti turvallisuusviranomaisille. Vuonna 2009 asetetun jatkohankkeen tavoitteena oli sulauttaa sisäasiainhallinnon tietoliikennepalvelut puolustusvoimien viestintäverkkoon ja luoda näin turvallisuusverkon verkko- ja tietoliikennepalvelujen perusta (tästä myös HaVM 35/2014 vp). Lain tultua voimaan TUVE-viestintäverkko ja sen ylläpitohenkilöstö siirrettiin 1.3.2015 valtioneuvoston päätöksellä Suomen Erillisverkot Oy:lle.

KaPA-laissa säädettäisiin tarkemmin tukipalvelujen toiminnallisuuksista ja palvelutuottajien vastuista ja tehtävistä. Sääntelyä tarkennettaisiin myös muun muassa henkilö- ja muiden tietojen käsittelyn osalta. Lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä palveluja. Samalla kumottaisiin TORI-laista ja -asetuksesta yhteisiä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja koskeva säädäntö.

Tässä hankkeessa yksi osatekijä, lainsäädännön keskittämistarve on nähty lähinnä liittyväksi julkisen hallinnon ICT:hen, kansalliseen palveluarkkitehtuuriin, palveluihin, tietohallintoon, asiointiin ja erityisesti sähköisen asiointiin. Epäselväksi on jäänyt, miksi säädetään uusi laki, kun näistä yhteisistä palveluista on olemassa jo oma perustietotekniikkalakinsa, johon kyllä voidaan lisätä säännöksiä. VM uutisoi tiedotteessaan, että uusi laki kokoaa yhteen eri lakien sääntelyä.

Peruslähtökohtana olisi, että KaPA-lailla velvoitetaan palveluratkaisun käyttämiseen sekä keskitettäisiin omistava organisaatio Vetuman siirtona Valtorista VRK:lle, tunnistuksen siirtona Verolta VRK:lle sekä Yrityssuomen siirtona TEM:ltä VRK:lle. Samalla luotaisiin ICT-ratkaisuun minimitalon tietoturvasuoritusvaatimukset ja -toiminnot. Valtorin tavoitteena on yhtenäistää ja vakioida palvelunsa sekä niihin liittyvät palvelunhallintaprosessit ja teknologia. KaPA:n käytännön toteutus on jo käynnistynyt pilotilla marraskuussa 2015. Kansallisen palveluväylän tuotantoympäristö avautui 18.11.2015.

Käyttö- ja palvelusopimuksilla täydennettäisiin tietoturva-vaatimuksia. Sopimuksiin olisi sisällytetty käyttöehdot siitä, miten palveluväylään voi liittyä. Näissä käyttöehdoissa olisi minimitietoturva-vaatimukset. Palveluntarjoajat, jotka avaavat palvelunsa tai rekisterinsä palveluväylän organisaatioille käytettäväksi, huolehtisivat omien tietojen suojaamisesta tietojen käyttöluvasopimuksella, joista varsinaiset vaatimukset tiedon käsitteleville organisaatioille tulevat. Esimerkkinä mainitsen VRK:n tietolupasopimuksen, jonka vaatimukset ilmenevät Väestörekisterikeskusta koskevasta erillislaista. KaPA-hankkeen loppuvaiheessa on lakiesitykseen sisällytetty myös yksityinen sektori. Sitä ennen oli kyse vain julkishallinnon veloitettavuudesta KaPA-palveluiden käyttämiseen. Kansalaisten ja perustuslain 124 §:n kannalta pidän tätä sopimuslähtöistä asetelmaa ongelmallisena.

Organisaatiotasolla palveluväyläoperaattori varaisi oikeuden organisaatioiden katselmointiin, mutta automaattista mekanismia auditoinneille ja valvonnalle ei ole vielä kehitetty (vrt. tietoturvallisuuden tarkastuslaitos). Päävastuu olisi siis itse organisaatioilla, jotka palvelua tarjoavat palveluväylään (vrt. julkisen internetin palvelut). Kehitettävän palveluväylän hyötyinä olisivat esityksen perusteluistakin ilmenevä ns. palvelukatalogi ja yhteisten internetinrajapintojen käyttö organisaatioiden tarjoamille tiedoille.

Näkökulma on kaikkiaan erikoinen, koska lakiluonnoksessa ei säädösten purkutavoitteista huolimatta ehdoteta suoraan kumottavaksi yhtään lakia eikä laki tulisi olennaisesti muuttamaan yhtään erityislakia. Lakiehdotusluonnoksessa ehdotetaan uutta lakia, joka käytännössä pirstouttaa valtion tietohallinnon sääntelyä jälleen uuteen lakiin. Aiemmin valtion tietohallinnon järjestämisestä ei ollut käytännössä lainkaan säännöksiä (vrt. toisaalta asetus valtionhallinnon atk-toiminnasta ja asetus viranomaisen toiminnasta ja toisaalta julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999). Sen sijaan viimeisen viiden vuoden aikana on säädetty tietohallintolaki, turvallisuusverkkolaki, perustietotekniikkalaki ja nyt tukipalvelulaki. Samaan aikaan hallitus on hallinnon joustavoittamiseksi purkamassa sääntelyä. Tietävästi suunnitteilla on kuitenkin verotietolaki (kansallinen tulorekisteri) ja tietopalvelulaki.

3

Sähköistä infrastruktuuria koskeva lainsäädäntö

Edeltä jo ilmenee, että julkishallinnon sähköistä infrastruktuuria koskeneita hankkeita ja lakihankkeita on ollut viime vuosina vireillä suuri määrä. KaPA-laissa on mainittu tarve säädösten keskittämiseksi. Ehdotetulla lailla koottaisiin yhteen lakiin hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen tuottamiseen liittyvä sääntely. Laissa säädettäisiin tarkemmin tukipalvelujen toiminnallisuuksista ja palvelutuottajien vastuista ja tehtävistä. Sääntelyä tarkennettaisiin myös muun muassa henkilö- ja muiden tietojen käsittelyn osalta (vrt. tuleva EU:n tietosuoja-asetus). Lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä palveluja (vrt. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 18 § 1 momentti 3 kohta). Samalla kumottaisiin TORI-laista ja asetuksesta yhteisiä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja koskeva säädäntö².

Taustalla on kuitenkin myös pitkällinen, organisatorinen kehitys: VTKK, Haltik, VIP, Valtion ICT-palvelut ja hallinnon tietopalveluita keskittävä ja kokoava Valtori. Nyt tukipalvelujen tuotanto keskitettäisiin lisäksi Väestörekisterikeskukseen verkkomaksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelua lukuun ottamatta. Palvelut rahoitettaisiin keskitetysti. Tehtävät, joita tällä hetkellä kaikki organisaatiot tekevät tahoillaan, keskitettäisiin yhden toimijan vastuulle.

Nähdäkseni aiemmat kansallisen palveluinfrastruktuurin keskittämishankkeet ovat jo osoittaneet, että tällaiseen perusrakenteisiin liittyvään kehitykseen kuuluu, hallitusohjelman kunnianhimoisista tavoitteista huolimatta, eri

² Säädös 1226/2013; laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä

syistä ennakoitua merkittävästi pitempi aika. Syyt viivästyksiin liittyvät: **1)** ihmisiin (työntekijät ja asiakkaat) **2)** voimavaroihin (talous ja ICT-resursseihin) **3)** organisaatioon (yhteistyö ja yksityistäminen) sekä **4)** erilaisiin normeihin ja niiden soveltamiskäytäntöihin (lait, ohjeet, käytännöt ja sopimukset).

Jokainen näistä osa-alueista vaatii toteutuakseen oman aikansa - ei vähiten ICT-alue, jota saattavat hidastaa yhteentoimimattomuuksien ohella julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) vaatimukset ja kilpailuttaminen (vrt. www.avoindata.fi). Luonnoksessa ei kuitenkaan ole lähemmin arvioitu esityksen vaikutusta Suomen suppeisiin tietopalvelumarkkinoihin eikä otettu kantaa keväälle 3/2017 ja vuodeksi 2019 suunniteltuun, kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen ajamaan tietopalvelulakiin³. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema. Sen kautta luotaisiin asiakaslähtöiset julkisia palveluita koskevat periaatteet. Samalla sitoutetaisiin julkinen sektori automatisoimaan ja digitalisoimaan toimintatapansa (vrt. Digitalisaatio 2020 -ryhmä).

Todettakoon, että hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelevien työryhmien, hallituksen esityksen luonnoksen muodossa oleva mietintö julkaistiin toukokuussa 2015. Uudistukset perustuvat pääosin EU:n uusiin julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin. Uudistukset tuovat runsaasti uusia sääntöjä, menettelyjä, mahdollisuuksia mutta myös rajoituksia voimassa olevan hankintalainsäädännön mukaisiin menettelyihin.

4

KaPA-hanke ja Viron X-Road

Tässä tapauksessa Kansallinen palveluväylä on tarkoituksena toteuttaa paljon huomiota saaneen Viron X-road mallin pohjalta ja yhteistyössä Viron kanssa. Olemme tutustuneet Virossakin kahdesti käymällä kyseiseen palveluväylään (mm. Viron oikeuskanslerinvirasto ja Mektory-liiketoimintakeskus). Sen käyttöönottoa ovat merkittävästi helpottaneet Viron kansankunnan pienuus ja lyhyt hallintohistoria sekä sitoutuminen keskitetysti yhden toimittajan - Nortall (Baltian suurin IT-palveluyritys) - näkemyksiin ja palveluihin.

Marraskuussa 2013 allekirjoitettiin Suomen ja Viron valtioiden välinen sopimus, jonka mukaisesti Suomi saa Viron X-roadin ja sen lähdekoodin käyttöönsä veloituksetta. Suomessa on tavoitteena päästä näin suoraan hyödyntämään Virossa kehitetyn X-road -palveluväylän valmiita ja toimivaksi todettuja komponentteja. Virossa X-road on ollut käytössä jo yli kymmenen vuotta osana kansallista, eri viranomaisen tietovarantojen yhteiskäytön mahdollistavaa ICT-infrastruktuuria⁴.

³

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintatapojen+uudistamisen+k%C3%A4rkihankkeet_digitalisaatio%2C+normit+ja+kokeilut.pdf/e948d79a-0c6b-4086-918d-6fc2fe5cdb4d

⁴ Virolaiset ohittavat byrokratian asioimalla internetissä. HS Talous 29.11.2013. Valtion sähköiset palvelut toimivat verkossa X-road-nimisellä alustalla, jolla on käyty valtion tietojärjestelmäviraston RIA:n mukaan 600 000:lla eri henkilötunnuksella vuosien mittaan. Internetissä <https://e-estonia.com/component/x-road/> ja http://stedi.fi/data/documents/Palveluvayla_ja_omahoito_STEDI_20130507.pdf.

Suomen palveluväylä toteutetaan teknisesti Virossa käytössä olevan X-roadin (tiedonvälitysalustan) pohjalta ja samoilla periaatteilla. Samoin Suomen palveluväyläpilotit⁵ pohjautuvat Sitran Suomessa käynnistämään suunnitelmaan siitä, miten Virossa jo toimivaksi osoittautunutta teknologiaa ja toimintamallia voitaisiin hyödyntää myös Suomessa. Virossa kehityksen lähtökohtana on ollut avoin väylä, jonka avulla tietoa eri tietojärjestelmien ja rekistereiden välillä siirretään turvallisella ja yhtenäisellä tavalla.

Tekemiemme havaintojen mukaan X-roadin tietoturvallisuudessa on kuitenkin ollut ainakin aiemmin toivomisen varaa. Osa tietoturvallisuudesta oli jätetty käyttäjien luottamuksen varaan mutta riskit olivat kuitenkin keskittyneet. Virossa on ilmennyt X-roadin suhteen ainakin yksi julkisuuteen kerrottu väärinkäyttö, joissa poliisi ja tullit olivat luottamuksensuojaa hyväksi käyttäen laatineet rikolliseen tarkoitukseen yksittäistapauksessa valeprofiilin.

Saamani tiedot viittaavatkin siihen, että Virossa saatava X-road olisi tietoturvaltaan ja arkkitehtuuriltaan niin puutteellinen, että sitä varten siitä kehitetään uusi ohjelman tuotantoversio Suomen vaatimusmukaisuuden täyttämiseksi. Muutoinkin X-roadin osuutta on KaPA:ssa vähennetty, joten se toimii vain julkisena pääsytienä (gateway) eikä voi korvata Suomen valtion suljettujen, tietoturvallisten verkkojen integraatoratkaisuja. X-roadin kautta voinee välittää julkista ja luokitustason ST IV-aineistoa. Mikäli kaksi organisaatiota haluaa välittää ST III aineistoa, niin heidän olisi huolehdittava ST III aineiston erillisestä salauksesta ja tarvittavista Kyberturvallisuuskeskuksen yhdyskäytäväratkaisusta. Jatkossa Viron ja Suomen edustajista muodostuva säätiö kehittää X-Roadia molempien maiden tarpeita varten. Kun edistetään EU-maiden välistä sähköistä asiointia, niin kyseinen toiminta saanee EU:lta rahoitusta.

5

Arviointia KAPA-hankkeen lainsäädäntöosiosta

Esitysluonnoksessa hallinnon yleislaeista ja tiedonhallintaa koskevasta lainsäädännöstä (s. 3) mainitaan useita lakeja, jotka sivuavat myös yksityisten asiakkaiden oikeuksia. Tiedonhallinnan erityissääntely koostuu eri rekistereitä koskevista säädöksistä ja säännöksistä. Useat viranomaisten rekisterit perustuvat myös yleislain sääntelyyn, mutta selvitettyjen lakien kokonaisuus ei ole nähdäkseni vieläkään riittävän kattava. Uuden, hallinnon sektorirajat ylittävän KaPA-lain ymmärrettävyys kärsisi sekä viranomaisten että myös hallinnon yksityisasiakkaiden piirissä. Luonnoksen mukaan tiedonhallinnan lainsäädännön kohteina ovat asiakirjat, viranomaisten asiakirjat sekä niissä olevat henkilötiedot. Esityksen (s. 3) mukaan rekistereitä koskeva sääntely on hajautunut useisiin kymmeneen lakiin. Kuitenkin jopa vanhan henkilötietodirektiivinkin johdannon mukaan tietojenkäsittelyn tulee palvella ihmistä, siis myös hallinnon asiakasta.

Tietoturvallisuus, tietoyhteiskuntakaari ja julkishallinnon yhteiset palvelupisteet (vrt. HE 207/2006, HE 230/2010 ja HE 117/2014) olisivat nähdäkseni ansainneet luonnoksessa oman selvityksensä.⁶ Käytännössä valtio-

⁵ <http://www.tiera.fi/espoo-ja-lahti-aloittavat-kansallisen-palveluvaylan-pilotoinnin>

⁶ Vrt. VAHTI-JOHTORYHMÄ: Kapan tietoturvallisuuden hallinta -tilannekatsaus 15.9.2015

varainministeriö on valtakunnallisesti johtanut yhteispalvelun kehittämistä ja sovittanut yhteen eri viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä (vrt. myös laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 634/2011).

Aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ja toiminnallinen ohjaus kuuluvat aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 7 ja 10 §:n mukaan valtiovarainministeriölle. Tämä tehtävä sisältää muun muassa aluehallintovirastojen ohjaamisen yhteispalvelua koskevissa tehtävissä.

Esitysluonnoksessa puhutaan kyllä rationalisointihyödyistä, mutta ei yksilöidä toteuttamisessa (jakso 3.2.) mikä nimetty taho tai yksikkö päättäisi esimerkiksi asiakkaan henkilötietojen käsittelystä, kiello-oikeuden toteuttamisesta tai väärän virtuaalisen käyttäjäprofiilin poistamisesta (vrt. säädös 1396/2015). Keskitetyksi kertyviä viranomaistietoja luovutettaisiin kuitenkin myös yrityksille hyödynnettäväksi. Hallinnon tarkastuksen kannalta KaPA-hanketta ei ole ilmeisestikään kehitetty eikä Vironkaan hajautetulla X-roadilla ole yhtä vastuunkantajaa.

Tietoyhteiskuntakaari ja siihen liittyvät asetukset tulivat puolestaan voimaan vuoden 2015 alusta. Pitkään valmisteltu tietoyhteiskuntakaari sisältää kokoavasti 360 pykälää, joista esityksessä on viitattu lähinnä pykäliin 37, 145, 200 ja 202 (vrt. luonnos s. 7). Sekin lienee ICT-palveluja käyttävien kansalaisten näkökulmasta vaikeaselkoinen.

Pykälien ja säädösmuutosten runsaus antaa tässäkin luonnoksessa aiheen epäillä osaltaan jopa normiohjauksen tehottomuutta ja teknisen hallinnon organisaationormien inflaatiota nykyaikaisessa hallinnossa. Jo aiemmin julkisuuslaissa (18 a §, 526/1999) veloitettiin yhteiseen tietopalvelutuotantoon. Silti pyrkimyksenä on nytkin hallinnonalojen ja kuntien sitouttaminen hallinnon sisäisten prosessien uudistamiseen.

Yksittäisten säädösluonnosten joukossa erityisesti lain laaja 5 § antaa aiheen arvosteluun. Julkisen tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan tätä lakia ei sovelleta eduskuntaan ja sen virastoihin. Lisäksi 5.3 §:ssä on mainittu vain eduskunta muina viranomaisina, mutta ei eduskunnan virastoja, joilla ei olisi siis velvollisuutta ainakaan suoraan lain nojalla käyttää tukipalveluita.

Ehdotusluonnoksen 5 §:ssä on muutoinkin mielenkiintoinen sääntelymalli. Siinä ikään kuin veloitetaan valtion ja kuntien viranomaisia käyttämään tukipalveluita, mutta samalla säädetään siitä poikkeamisesta. Käytännössä samoilla perusteilla rationaalisesti toimivat organisaatiot jättänevät käyttämättä palveluja, jos ne eivät sovi organisaation toimintaympäristöön teknisistä, toiminnallisista, kustannustehokkuuteen (Valtorin palvelujen kalleus) tai tietoturvallisuuteen liittyvistä syistä. Jos puolestaan tarjolla on kustannustehokas, tietoturvallinen sekä teknisesti ja toiminnallisesti yhteensopiva tukipalvelu, organisaatio tuskin jättää sitä käyttämättäkään. Samanlainen sääntelymalli on omaksuttu tietohallintolaisissa, jossa yhtäältä veloitetaan, mutta toisaalta veloitteeseen liittyy poikkeuksia tai siirtymäsäännöksiä. Siten kysymys ei ole sitovasta veloitteesta. Tietohallintolais-

sakin on säädetty kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisvelvollisuudesta, joka on sidottu tätä kuvaamista koskevaan asetukseen. Tällaista asetusta ei ole annettu vielä kukaan, joten myöskään kuvaamisvelvollisuuskaan ei ole voimassa (vrt. tietojärjestelmäselosteet).

Eduskunnan tietohallinnon piirissä on pidetty mahdottomana myös sitä, että valtion tietoturvallisuusasetusta (Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtiorahallinnossa 681/2010) ja sen turvatasoja sovellettaisiin ainakaan suoraan eduskunnan tietohallintoon. Palvelusopimus saattaa siihen tosin välillisesti velvoittaa. Kuitenkin säädösluonnoksen 5 §:n 3 momentin mukaan muut viranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset, eduskunta ja valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot sekä muut julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavat yhteisöt voisivat käyttää kaikkia tukipalveluja niiden hoitaessa julkista tehtävää. Eduskunnan erillisvirastojakaan ei tässä erikseen mainita.

Toinen ilmeisen tulkinvarainen on luonnoksen 24 §, joka koskee työsuhteessa olevan henkilöstön siirtymämenettelyjä työsuhteesta määräaikaiseen virkasuhteeseen. Esityksen painopisteenä on yleensäkin rationaalisoimien hyötyjen tavoittelu eikä kotonaan ja työssä tietotekniikkaa käyttävien hallinnon asiakkaiden etujen analysointi.

Kolmanneksi tämän järjestelyn suhde perustuslain 124 §:ään on nähdäkseen ongelmallista. Esityksessä ei ole perustuslain 6 ja 22 § huomioon ottaen pohdittu tehokkuusajattelun ohella hallinnon yhdenvertaisten palveluiden tarjoamista sille väestönosalle, jolla ei ole tietämyksellisiä tai tietoteknisiä edellytyksiä verkkopalveluiden käyttöön. On vain ennakoitu verkkoasioinnin yleistymistä⁷. Yksityisyyden suojan näkökulmasta (vrt. luonnos s. 34) myös tiedollisen itsemääräämisoikeuden arviointi olisi kaivannut syventämistä aukollisten turvakieltojen ja suoramarkkinoinnin eston kannalta (Nykyisen henkilötietolain 25 § informoinnista ja EU:n tuleva tietosuojasetus lisävelvoitteineen, tietyvästi Coreperissä 9.12.2015). EU:n tietosuojasetuksesta löydettiin poliittinen sopu komission, parlamentin ja neuvoston välillä. Euroopan yhdenmukaisia tietosuojasäännöksiä aletaan soveltaa näillä näkymin vuonna 2018 (lähemmin <https://www.edilex.fi/uutiset/46820>).

Neljänneksi kysymys oikeustoimikelpoisuudesta ja edunvalvonnasta (s. 34–35) antanee aihetta jatkopohdintaan oikeusministeriön kanssa. Laki luonnoksen 3 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palvelutuotannossa voitaisiin käsitellä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa tarkoitettua väestötietojärjestelmästä henkilön nimeä, henkilötunnusta, sähköistä asiointitunnusta, kansalaisuutta, turvakieltoa, asiointikieltä, äidinkieltä, kuolinpäivää, edunvalvontaa, toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontavaltuutusta ja lapsen huoltoa koskevia tietoja sekä yhteystietoja. Käsiteltäviä yhteystietoja olisivat esimerkiksi kotikunta, asuinpaikka, asiointiosoite ja sähköpostiosoite. Edelleen palvelutuotannossa voitaisiin 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsitellä eräitä holhustoimesta annetussa laissa tarkoitettua holhousasioiden rekisterissä olevia tietoja. Tässä on mielestäni aiheel-

⁷ Vrt. Kuluttaja-asiamies Päivi Hentunen, KKV-päivä 3.11.2015

lista kiinnittää huomiota siihen, että tietoverkossa holhousrekisteritietojen saatavuuden luonne voi ajan myötä muuttua. Edunvalvonnan voimassa ollessa tiedot ovat nimittäin sinänsä yleisöjulkisia, mutta edunvalvonnan lakattua ne supistuvat asianosaisjulkisiksi (ks. holhoustoimesta annetun lain 67 ja 68 §).

Kokemukset usean viranomaisen toimesta yllä pitämästä kiinteistötietojärjestelmästä puolestaan ovat osoittaneet, että kotiosoitekin voi olla eri viranomaisten tallentamana sisällöltään vaihteleva. Lisäksi oikeusministeriössä on valmisteltavana yhdistyslain muutosehdotuksia, ja yhtenä muutettavana seikkana on ollut esillä yhdistyslain muuttaminen niin, että yhdistyksen hallituksen kaikki jäsenet merkittäisiin yhdistysrekisteriin.

Kuitenkin kaupparekisterin julkista tietosisältöä pyritään verkossa rajoittamaan. Tiedot henkilötunnuksen tunnusosasta ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteesta luovutetaan kaupparekisteristä nykyisin vain tilanteissa, joissa julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Julkisuuslain 21 §:n 1 momentti ja henkilötietolain 8 §:n 2 momentti velvoittavat yleensäkin pitämään huolta henkilötietojen suojasta.


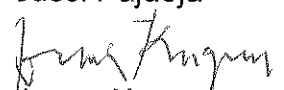
Samoin lakiluonnoksen 18 § keskitettyjen lokitietojen luovuttamisesta antaa aiheen jatkopohdintaan esimerkiksi esitutkintalain ja poliisin toimivalan osalta. Valtiovarainministeriön teettämä raporttikin (31/2015 s. 85–93) edellyttää pitkäjänteistä säädösten valmistelutyötä. Uusien tietohallinnon organisointitapojen riskit, vastuiden pulverisoituminen ja palvelutuotannon viivästykset eivät saa kaatua hallinnon asiakkaiden niskaan.

Tietävästi luonnoksesta ei ole pyydetty valtiontalouden tarkastusviraston tai Lapin (oikeusinformatiikka), Helsingin (viestintäoikeus) ja Itä-Suomen yliopistojen (informaatio-oikeus) lausuntoja (vrt. OM:n Lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä -hanke). Luonnos on keskeneräinen myös oikeusvertailun osalta (jakso 2.2, s. 8 ss. sekä luku 7 voimaantulo).

Muutoin minulla ei ole tässä vaiheessa aihetta huomautuksiin, mutta tämä kiireellä toteutettava lakihanke edellyttää jatkovalmistelua ja esitysluonnos selkeyttävää kielenhuoltoa. Esityksestä tulisi aikanaan hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Apulaisoikeusasiamies

Esittelijäneuvos


Jussi Paju

Jorma Kuopus