

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**

Pelastuslaitosten yhteinen lausunto hallituksen esitykseksi uudesta tiedonhallintalaista

Pelastuslaitokset toteavat että tiedonhallintalain on mahdollistettava tietoteknisen kehityksen myötä muuttuva tietoaaineiston hallintaympäristö sekä otettava huomioon tietoteknisten päätelaitteiden ja ohjelmistojen ominaisuuksien kehittyminen. Esityksessä tavoitellaan nopeasti muuttuvaan tietotekniseen yhteiskuntaan soveltuvaa lakia, joka on nähtävä pelkästään positiivisena asiana.

#### **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

Pelastuslaitokset toteavat että nykyinen, sekava tilanne eri lakien, asetusten määräysten, ohjeiden sekä muiden voimassa olevien säännösten kesken on tuotu esityksessä hyvin esille.

Esityksen johdannossa esiin tuotujen tavoitteiden saavuttaminen on pelastuslaitoksien mielestä erittäin tarpeellista julkisen hallinnon tietohallinnon toimintojen yhdenmukaistamisen ja yksinkertaisuuden kannalta.

Esityksen luvussa 2.1.1, tiedonhallinnan sääntely, mainitaan kappaleessa neljä seuraavaa:

Palveluperiaatteen nojalla viranomaisen tulee pystyä vastaamaan viranomaisille tullessiin tietopyyntöihin sekä pyrkiä edistämään viranomaisen tehtävien suorittamista tuloksellisesti huolehtimalla viranomaisten asiakirjojen saatavuudesta ja käyttökelpoisuudesta.

Pelastuslaitokset toteavat että viranomaisten asiakirjoihin tulee soveltaa edellä mainittujen lisäksi luotettavuuden määrittä, jota lausunnon kohteena olevassa esityksessä pyritään toteuttamaan.

Esityksessä mainittu tiedonhallinnan kokonaisuuden kuvaus luvun 2.3 kappaleessa viisi pelastuslaitokset toteavat tiedonhallinnan liittyvän myös henkilöstöresurssien riittävyyteen ja riittävään osaamistasoon.

### **3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Pelastuslaitokset pitävät kiitettävänä nimikettä "julkinen hallinto". Se, että viranomaisten kanssa toimivat yksityishenkilöt ja yhteisöt tulevat olemaan saman lain piirissä, on myös esitys, joka yhtenäistää tietoaineistojen hallintaa sekä käsittelyä.

Terminologian tarkentamisessa pelastuslaitokset pitävät hyvänä esitystä asiakirjan termin ja sisällön yhtenäistämisestä.

Tavoitteet ovat kiitettäviä ja toteutuessaan auttavat julkista hallintoa toimimaan tehokkaammin sekä järjestelmällisemmin ja palvelemaan kansalaisia paremmin.

Pelastuslaitokset pitävät hyvänä viranomaisten välisen tietoaineistojen välisen tiedonvaihdon selkeyttämistä, jotta erityislainsäädäntöä voidaan karsia niissä tilanteissa, joissa toiselle viranomaiselle luovutettavat henkilötiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Pelastuslaitokset pitävät ehdottoman kiitettävänä esityksen tavoitetta, jossa kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät yhtenäiset tietoturvallisuuden vaatimukset. Esitys ei kuitenkaan ilmaise, millä kriteereillä esityksen sisältämä tietoturvallisuuden vaatimus on täytetty. Edellä olevasta johtuen pelastuslaitokset esittävät että lakiin lisätään maininta Valtionvarainministeriön määrittävän erillisellä asetuksella käytettävästä tietoturvallisuuden kriteeristöä ja auditointimekanismista.

Esityksen mukaan viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään lähtökohtaisesti vain sähköisessä muodossa. Pelastuslaitokset näkevät tämän kohdan ongelmallisena, koska viranomaisen on tehtävä päätöksensä olemassa oleviin, varmistettuihin tietoihin perustuen. Mikäli viranomaisen sähköinen tietoaineisto korruptoituu tai tuhoutuu, on viranomaisella oltava alkuperäinen materiaali käytettävissään mahdollisten viranomaispäätösten riitauttamisten tai muiden organisaation sisäisten todistusvelvollisuuksien täyttämistä varten. Samalla alkuperäisen materiaalin säilyttämisellä viranomaisen voi tarvittaessa todistaa sähköisen tietoaineiston muuttumattomuuden. Edellä olevaan pohjautuen pelastuslaitokset vaativat että alkuperäisiä paperisia asiakirjoja tulee voida tiedonhallintayksikön päätöksellä säilyttää sekä arkistoida alkuperäiskappaleena.

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

2 § kohdassa 10 veloitetaan viranomaista huolehtimaan riittävästä tietoturvallisuudesta. Pelastuslaitokset toteavat, ettei tietoturvallisuuden käsitteessä veloiteta suorittamaan tietoturvallisuuden itse-, vertais-, tai kolmannen osapuolen suorittamia tietoturvallisuuden auditointeja tietoturvallisuuden tason arvioimiseksi sekä tietoturvallisuuden kehittämiseksi. Tämä nähdään selkeänä puutteena.

Pelastuslaitokset toteavat että 1§ 11 kohdassa mainitun teknisen rajapinnan tulee täyttää tiedon mahdollisen salassapidon tai turvallisuusluokittelun vaatimukset sekä Viestintäviraston yhdyskäytäväratkaisuohe, jotta tiedon eheydestä ja luotettavuudesta voidaan varmistua.

Pelastuslaitokset esittävät huolensa lain 3§ 3 momentissa esiintyvään velvoitteeseen jossa mainitaan hallinnon ulkopuolisen tuottaessa palveluita tiedonhallintayksikön ja siinä toimivien viranomaisten lukuun. Pelastuslaitokset toteavat että näissä tapauksissa ulkopuoliset, viranomaisen lukuun toimivat tahot veloitetaan viranomaisen toimesta käyttämään viranomaisen asianhallintajärjestelmiä.

Pykälän 4 kohdassa 3 mainitaan kouluttautumisesta. Pelastuslaitokset huomauttavat henkilöstön koulutuksen olevan osa tietoturvallisuuden ylläpitoa sekä sen kehittämistä ja täten kouluttautumisesta olisi tarvittavilta osin viranomaisen päätöksellä pidettävä kirjaa osana tietoturvallisuuden ja tietosuojan todistusvelvollisuutta. Pelastuslaitokset myös esittävät huolensa koulutuksen riittävydestä ja tasalaatuisuudesta eri tiedonhallintayksiköiden resursseihin verrattuna.

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

Pelastuslaitokset esittävät huolensa siihen, ettei 5§ ensimmäinen momentti ota kantaa siihen, ohjaako valtionvarainministeriö tietovarantojen yhteentoimivuuden yleisessä ohjauksessa myös rajapintojen ja tietojen siirrettävyyden määrittämiä. Tietoaineistojen siirrettävyydessä ja semanttisen yhteentoimivuuden edistämisen kannalta, on kriittistä että tiedonhallintayksiköillä on yhtenäinen tietoaineistojen muoto sekä merkityssisältö.

Esityksen 6§ mukaan julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottamisen yhteistyön tarkoituksena on seurata ja arvioida julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehitystä sekä arvioida tämän tehtäviin, palvelu- ja hallinnointirakenteisiin sekä tietojärjestelmiin suunniteltujen muutosten vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Pelastuslaitokset esittävät että esityksessä mainittu yhteistyö ei saa estää uusien tekniikoiden ja menetelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksiköissä jotta tiedonhallintayksiköt voivat ottaa tarvittaessa käyttöön nopeastikin uusia innovaatioita tietojenkäsittelyn ja -hallinnan alalla, joilla voidaan edistää tehokasta ja hyvää hallintotapaa.

Pelastuslaitokset esittävät huolensa tietosuojalautakunnan mahdollisuuksista koordinoida sekä hallinnoida kaikkia julkisen hallinnon tiedonhallinnan prosesseja.

Lain 7§ 1 momentin mukaan tiedonhallintalautakunta antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen sekä vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta. Pelastuslaitokset esittävät, että lautakunnan tehtäviä tarkennetaan asiatasolle saakka, koska nykyisellään lautakunnan tehtävät jäävät tietoturvallisuuden osalta avoimiksi. Pelastuslaitokset esittävät myös huolensa tilanteesta, jossa VAHTI-, tai muu tietoturvakriteeristö on ristiriidassa lautakunnan esityksen kanssa esimerkiksi ristiriitatilanteiden tietoaineistojen säilyttämisestä. Pelastuslaitokset vaativat selvennystä lautakunnan tehtäviin sekä vaatimusmäärittelyjen ratkaisemiseen.

Pelastuslaitokset myös esittävät että asiakirjahallinnan edustuksen on toteuduttava lautakunnan kokoonpanossa. Pelastuslaitokset esittävät epäilyksensä tiedonhallintalautakunnan pätevyyteen asiakirjojen hallinnan osalta nykyisen ehdotetun kokoonpanon toteutuessa.



Pelastuslaitokset esittävät huolensa, ettei tietoturvallisuuden osalta esitys mainitse kertaakaan varmuuskopiointia sekä varmuuskopioiden turvallisuusluokitteluja tai kopioiden tietoturvallisuuden suojausmekanismeja.

Pykälän 14 momentin 4 tarkoituksena on korostaa tietojärjestelmien hankinnassa tietoturvaluustoimenpiteiden suunnitteleminen sekä varmistaminen. Pelastuslaitokset esittävät perusteluihin lisäystä "..viranomaisen tai tiedonhallintayksikön noudattaman tietoturvallisuuden kriteeristön tai kriteeristöjen vaatimuksien mukaisesti".

Pelastuslaitokset esittävät että pykälää 15 tarkennetaan. Nykyinen ehdotus linjaa että viranomaisten harkintaan jätetään, millaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa salassa pidettävien tietojen tai henkilötietojen suojaaminen toteutettaisiin. Esitys mahdollistaa salassa pidettävän tiedon siirtämisen salaamattomana mikäli tieto on salattuna erillisessä tiedostossa ja salauksesta päätetään yhdessä. Pelastuslaitokset esittävät tekstin muuttamista siten, että suojauksen tulee olla Viestintäviraston hyväksymän yhteyskäytäväratkaisun mukainen, jotta julkishallinnolle luodaan yhtenäinen toimintakäytäntö.

Pelastuslaitokset pitävät tervetulleena sekä asiakirjaluokittelua selventävänä asiana sitä, että kahdesta neliportaisesta luokittelujärjestelmästä luovutaan ja tilalle otetaan turvallisuusluokittelu sekä erillisille asiakirjoille käytettävät "SALASSA PIDETTÄVÄ" sekä "HARKINNANVARAISESTI LUOVUTETTAVA" -merkinnät.

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

Pykälä 26 velvoittaa viranomaista järjestelemään hallinnassaan olevan, asian käsittelyssä muodostuvan muun tietoaineiston siten, että kyseiset asiakirjat ja asiakirjalliset tiedot ovat haettavissa yksilöllisten tunnisteiden avulla helposti. Pelastuslaitokset esittävät huolensa että laki ei ota kantaa asioiden valmistelussa käytettyjen lähde- ja taustamateriaalien osalta selkeästi. Pelastuslaitokset ilmaisevat huolensa siihen miten viranomaisen merkitsee työntekijöidensä työasemilla taustamateriaalina olevat yksittäiset tiedostot?

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

Pelastuslaitokset toteavat että tiedonhallintayksiköille tai viranomaisille tulee mahdollistaa yhteensopivien sähköisen tallennuksen välineiden ja järjestelmien hankinta jotta tiedonhallintayksikkö voi muuttaa sille tulleen paperisen tietoaineiston sähköiseen muotoon siten että asiakirjan sisältävien tietojen todistusvoimaisuus säilyy. Edellä mainittujen laitteiden hankinta vaatii ylimääräisiä rahallisia resursseja toimialan laajuisesti. Tämä korostuu etenkin pykälän 27 momentissa 2, jossa käytettävän tekniikan tulee olla sisältää varmennus siihen että muunnetun asiakirjan sisältö on viranomaisessa tarkastettu ja varmistettu.

Pelastuslaitokset korostavat, että edellä mainitun lainkohdan perusteluissa vaadittu ominaisuus jälkikäteen suoritettavasta todennuksesta jos sähköiseen asiakirjaan olisi tehty muutoksia, on helpoiten todennettavissa säilyttämällä alkuperäinen paperinen asiakirja. Pelastuslaitokset esittävät, että mikäli viranomaisessa ei ole käytettävissä sähköistä varmennusta, on alkuperäinen paperinen asiakirja pakollista säilyttää asiakirjan eheyden todistamiseksi.

Pelastuslaitokset kritisoivat vahvasti pykälän 2 momentin kolmatta virkettä, jonka mukaan paperinen asiakirja on hävitettävä sen muuntamisen jälkeen. Pelastuslaitokset viittaavat aikaisemmin lausunnossaan esille tulleeseen tietoaineiston eheyden osoittamiseen, tietoaineiston säilyttämiseen, museointiin sekä oikeusturvan toteutumiseen, jotka pelastuslaitoksien näkökulmasta puoltavat vahvasti alkuperäisen paperisen asiakirjan säilyttämistä.

Pelastuslaitokset kritisoivat tietoaineistojen katselun vaatimusta pykälässä 30, jossa tietoja haettaessa käyttäjän tulisi valita valikosta tietojen hakemisen peruste tai muutoin identifioida hakemisen syy. Pelastustoimessa tukeudutaan useiden eri toimijoiden sekä viranomaistahojen itsenäisiin tietovarantoihin, joista noudetaan tietoja säännöllisesti sammutus- tai pelastustehtävien suorittamiseksi. Näissä tehtävissä toimitaan usein aikakriittisesti, jolloin ylimääräisten valintaruutujen ja valikoiden valinta hidastaa tiedon saamista pelastustoimen käyttöön. Pelastuslaitokset esittävät lakiin tältä osin selkeää poikkeusta turvallisuusviranomaisten operatiivisen toiminnan osalta.

Pelastuslaitokset pitävät tervetulleena esitystä, jossa tietoja luovuttavan viranomaisen on varmistuttava tietojen saavan toimijan riittävästä tietoturvalisesta tietojen käsittelykyvystä.

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

Pelastuslaitokset pitävät tervetulleena esityksen luvun 8 sisältöä. Kuitenkin pelastuslaitokset esittävät että viranomaiselle pidettäisiin mahdollisuus erikseen päättää oman toimialansa arkistoitavasta ja säilytettävästä materiaalista esimerkiksi museointitarkoitusta varten.

Samoin pelastuslaitokset pitävät tervetulleena pykälän 35 momenttia 4, jossa elinkaaripäätös on suhteutettava tiedonhallintayksikön voimavaroihin.

Pelastuslaitokset huomauttavat että 36 pykälän momentissa 2 arkistotilan tietoturvaluottisuus olisi varmistettava säännöllisin väliajoin, mutta laissa ei määritellä millä kriteereillä tai menetelmillä tietoturvaluottisuus varmistetaan tai antaako valtionvarainministeriö vaatimuksista erillisiä asetuksia tai säännöksiä.

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

Julkisuuslain 25§, momentissa 3 määrätään asiakirjaan tehtävistä merkinnöistä. Pelastuslaitokset esittävät että turvallisuusluokiteltavien, salassa pidettävien sekä harkinnan varaisesti luovutettavien asiakirjojen merkinnästä ja merkinnän tyylistä säädettäisiin erillisessä asetuksessa tai tässä lainkohdassa, jotta julkisessa hallinnossa käytettäisiin yhtenäistä merkintätapaa. Lisäksi pelastuslaitokset esittävät että salassapidon päättymisen aika merkittäisiin joko itse merkintään lakimerkinnän alle tai muihin asiakirjan metatietoihin.

## **14. Muut huomiot**

## Vaikutusten arviointi

### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Pelastuslaitokset esittävät huolensa resurssien riittävydestä, sillä pelastustoimi tulee tarvitsemaan tiedonhallinnan sekä tietoturvallisuuden järjestämiseen lain vaatimalle tasolle selkeästi lisää rahoituksellista, henkilöstöllistä sekä koulutuksellista resurssia.

Esitys mainitsee että tiedonhallintayksiköille koituvia kustannuksia pyrittävän vähentämään veloitteiden toteuttamista tukevien suosituksien, ohjeiden ja kuvausvälineiden avulla. Pelastuslaitokset toteavat tämän olevan tervetullut toimi, mutta esittävät kantanaan, sen että on huolehdittava ettei ohjeistuksilla lievennetä esimerkiksi tietoturvallisuuden vaatimuksia julkisessa hallinnossa.

Koska aiemmin lainsäädäntö ei ole sellaisenaan koskenut kuntia tai kuntayhtymiä, lisää esitys kuntien kustannuksia ja tulee siten ottaa huomioon valtionhallinnossa.

### Tietoturvallisuus:

Esityksessä todetaan seuraavaa:

..julkisen hallinnon viranomaisten hyödyntäessä tieto- ja viestintätekniisten palvelujensa järjestämisessä markkinoiden tarjoamia palveluja tai oman toimintansa tueksi perustettujen in-house -palveluntarjoajien palveluja, perustietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset on otettu huomioitu laajalti toiminnassa.

Pelastuslaitokset esittävät yllä olevaan tekstiin muutosta, jossa perustietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset toteutuvat tiedonhallintayksikön määrittelemällä tietoturvallisuuden tasolla erillisen turvallisuussopimuksen avulla.

### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Pelastuslaitokset esittävät lisäksi huolensa siitä, että erilliset tiedonhallintayksiköt voivat itse määritellä kussakin tilanteessa käytettävän yksilöintitiedon. Tiedon hakemisen ja jakamisen näkökulmasta toimialojen sekä julkisen hallinnon mahdollisimman yhtenäinen tietoaaineiston yksilöinti- ja nimeämisprotokolla palvelisi pitkällä ajanjaksolla muun muassa tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan kehittämisprojekteja kun julkishallinnolla on yhtenäinen asioiden määrittelemistapa.

### Tietoaaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Ei kommentoitavaa.

### Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Ei kommentoitavaa.

**Muuta huomioitavaa:**

Pelastuslaitokset toteavat että tiedonhallinnan sekä julkisuuslain toteutumisen kannalta julkisen hallinnon on kehitettävä erilaisia digitalisointia kehittäviä palveluita, joiden avulla kansalainen voi asioida viranomaisessa. Suomi.fi -palvelu on tässä vartenotettava vaihtoehto, mutta mikäli kyseinen palvelu tulee olemaan ensisijainen väline viranomaisasiointissa mobiilisti, tulee järjestelmän saatavuuteen sekä käytettävyyteen kiinnittää erityistä huomiota tai sama asiointi tulee voida toteuttaa vaihtoehtoista järjestelmää käyttäen.

Tervo Vesa-Pekka  
Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto