

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**

Tämä lausunto annetaan lausuntopyynnön mukaisesti lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausunnon rakenne perustuu lausuntopalvelu.fi :ssä olevan rakenteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) kiittää mahdollisuudesta lausua lausuntopyynnön kohteena olevaa hallituksen esitystä uudeksi laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki.

Lain tavoitteet ovat LVM:n näkemyksen mukaan tavoiteltavia: edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä, lailla edistettäisiin julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuri-perintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

LVM:n on toimittanut Valtiovarainministeriön toimeksiantotiedustelun yhteydessä ehdotuksen muutettavista liitelaista (LVM/1113/02/2018). Oheistamme sen tähän tiedoksi keskeisiltä osin:

Saadun palautteen perusteella on päivitetty VM:n toimittama säädöslista sekä tehty ehdotukset kolmesta säädösmuutoksesta, jotka voitaisiin sisällyttää VM:n valmistelemaan hallituksen esitykseen. Säädösmuutokset koskevat seuraavia lakeja:

- Laki ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain 27 §:n 1 momentin muuttamisesta
- Laki ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä annetun lain 20 ja 28 §:n muuttamisesta

- Laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamisesta annetun lain muuttamisesta

LVM lausuu luonnosasiakirjaan liittyen seuraavaa.

## 2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentti sisältää säännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteen sovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Näihin tehtäviin lukeutuvat muun muassa kirjaamo- ja arkistopalvelut sekä tietohallinto. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen perusteluissa ei viitata kyseiseen lakiin. Ministeriön rooli ja vastuut tiedonhallintayksikkönä jäävät epäselviksi, varsinkin kun uuden lain 4 §:n mukaan nimenomaan tiedonhallintayksikön johto vastaisi tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä. Valtiovarainministeriön valmistelemasta luonnoksesta ei käy pykälätasolla ilmi, miten valtiovarainministeriö on ajatellut toteuttaa nyt puheena olevassa tilanteessa valtioneuvoston kanslian ja ministeriön välisen vastuun.

Jos tarkoituksena on muuttaa nykytilaa, tulee valtiovarainministeriön huolehtia siitä, että valtioneuvoston kansliasta siirretään ministeriöille tarvittavat taloudelliset ja henkilöstöresurssit näiden tehtävien hoitamiseksi. Todettakoon, ettei valtiovarainministeriön valmistelemassa luonnoksen yleis- tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ole nostettu millään muotoa esiin edellä todettujen resurssien siirtämistä koskevaa asiaa.

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

VM:n tiedonhallintalakiuonnoksessa on paljon hyvää. Ehdotuksella siirrytään paperiasiakirjamaailmasta sähköiseen tiedonhallintaan, mikä käy ilmi muun muassa ehdotetusta 27 §:stä. Ehdotuksella myös siirrytään rajapintaratkaisujen käyttöön vanhanmallisten ”teknisten käyttöyhteyksien” sijaan. ”Tekninen käyttöyhteys” terminä on syytä korvata. Sillä ei ole selkeästi määriteltyä sisältöä, ja aikojen kuluessa se on voinut tarkoittaa varsin erilaisia asioita. Lakiehdotuksessa tavoitellaan järjestelmää, jossa viranomaisten välinen tietojenvaihto tapahtuu yhteentoimivien teknisten rajapintojen välityksellä. Tällöin kaikkien tietoteknisten järjestelmien ei tarvitse olla yhdenmukaisia, vaan tärkeää on nimenomaan huolehtia yhteentoimivuudesta.

Lain tavoitteena tulee myös olla kokonaisuus, jossa viranomaisen ei pääsääntöisesti tarvitse tallentaa toiselta viranomaiselta saamiaan tietoja omiin järjestelmiinsä, vaan ne tiedot voidaan aina tarkistaa reaaliaikaisesti alkuperäiseltä lähteeltään. Ehdotuksen 28 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että lain avulla tavoitellaan tilannetta, jossa tiedot kysytään hallinnon asiakkaalta vain kerran.

VM:n alustavassa luonnoksessa hyväksyttävää on myös lähtökohta, jossa oikeudesta tietojen luovuttamiseen säädetään joko yleislaissa (julkisuuslaissa) tai erityislainsäädännössä, ja tiedonhallintalaissa kyse on ainoastaan luovuttamisen menettelyistä. Myös tietojen koneluettavuus on tavoitteena, mutta tämä ei käy suoraan ilmi pykälästä.

Edellä sanottu vastaa hyvin niitä lähtökohtia, jotka LVM:llä on ollut muun muassa liikenteen palveluista annetun lain tietosääntelyssä. Ehdotuksessa on kuitenkin piirteitä, jotka voivat olla tavoitteiden kannalta haitallisia.

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

-

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

Ehdotukseen sisältyy piirteitä, jotka voivat olla omiaan jäykistämään sujuvaa tiedonkulkua viranomaisten välillä, pikemminkin kuin helpottamaan niitä. Erityisesti kyse on tiedonhallintalautakunnan perustamisesta. Lautakunnat edustavat harvoin ketterää ja nykyaikaista tapaa hoitaa asioita. Niiden käyttö saattaa olla asiallista yksittäisten tapausten ratkaisemisessa, kuten tietosuojakentällä on tapana. Sen sijaan esimerkiksi 5 §:ssä lautakunnan tehtäväksi kaavailtua ohjeiden ja yleisten linjausten antaminen yhteentoimivuuteen liittyen ei ole pidettävä kannatettavana. Yhteentoimivuuden elementtien työstämisen on tapahduttava huomattavasti ketterämmässä menettelyssä, mielellään yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Lisäksi lautakunnalle määritellyt vastuut ja tehtävät eivät vaikuta realistisilta suhteessa lautakunnan resursointiin. Miten varmistetaan lain tavoitteiden toteutuminen, eli miten käytännössä tuetaan ja valvotaan lain määrittelemien toimien toteuttaminen ja toteutuminen tiedonhallintayksiköissä?

#### **7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Ehdotus sisältää myös elementtejä, jotka todennäköisesti aiheuttavat työtä virastoissa, ja siten myös kustannuksia. Tällaisia ovat muun muassa 10 §:ssä säädetty tiedonhallintamalli ja 11 §:ssä säädetty tiedonhallinnan muutossuunnitelma. Ehdotetun 12 §:n mukaan VM:ltä on pyydetty lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan, kun vaikutus valtiontalouteen ylittää 1 M €. Tällä saattaa olla vaikutuksia toimialan mahdollisuuksiin kehittää tiedonhallintaa haluamallaan tavalla.

10 § on mainita tiedoista, joita tiedonhallintamallin on sisällettävä. Listan 5:s vaatimus on tiedot tietoturvajärjestelyistä. Tämä ei avaudu eikä sitä avata myös lain yleisperusteluissa ja vaatii näin selkeyttämistä.

Lisäksi vaikuttaa siltä, että muutossuunnitelma (11 § ja 12 §) aiheuttaa mahdollisesti päällekkäistä työtä niin ministeriöissä kuin VM:ssä, kun samaan aikaan ollaan kehittämässä investointihankkeiden ohjausmallia, jossa tämä on myös huomioitu ja jossa myös otetaan kantaa arkkitehtuuri/rajapintaratkaisuihin.

Kuvatussa prosessissa (11 § ja 12 §) virastojen, konserninhjauksessa olevien laitosten muutossuunnitelmat toimitetaan suoraan VM:öön, toisin sanoen hallinnonalan ministeriö ei ole tietoinen hallinnonalalla tapahtuvasta muutoksesta ja ei kykene ylläpitämään vastuullaan olevaa tiedonhallintakarttaa.

#### **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)**

Turvallisuusluokittelun käytön laajentuminen katsotaan sinänsä olevan hyvä asia ja selkeyttää toimintaa siltä osin kuin suojaustasojen käyttöönotto sitä aikoinaan sekoitti.

Perusteluosassa kohta: ”Luokitusta ei saisi ulottaa sellaiseen asiakirjaan tai asiakirjan osiin, joissa käsittelyvaatimusten noudattaminen ei suojattavan edun vuoksi ole tarpeen” herättää kummastusta. Varsinkin asiakirjan osalta sähköisissä asianhallintajärjestelmissä on haastavaa määritellä jotain asiakirjan osaa eri turvaluokkaa kuin esimerkiksi metatiedoissa asiakirjalle luokiteltu turvallisuusluokka. Lisäksi julkisuuslaki määrittelee tiedon antamista asiakirjasta ja siihen liittyvää menettelyä

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

-

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

Perusteluista käy ilmi, että viranomaisten välisen tietojenvaihdon kannalta keskeisen 29 §:n sääntely on rakennettu ajatellen esimerkiksi terveydentilaa koskevien erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä. Kuitenkin valtaosa viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta koskee julkisia tietoja, ja vain pienessä osassa on kyse erityistä suojelua vaativista henkilötiedoista tai salassa pidettävistä tiedoista. Järjestelmää ei siksi tulisi myöskään rakentaa kaikista arkaluontoisimpien tietojen käsittelyn lähtökohdista, vaan ne tulisi huomioida muulla tavoin.

Ehdotetun 29 §:n sisältöä ja perusteluja on kehitetty siten, että vastuu siitä, että tietojen vastaanotolle on todella perusteet esimerkiksi olemassa olevan asiakastapahtuman johdosta, on perusteluissa osoitettu tietoja vastaanottavalle viranomaiselle, joka myös lähettää tietopyynnön. Pykälässä asia on edelleen ilmaistu passiivissa, jolloin asia ei käy riittävän täsmällisesti ilmi itse lakitekstistä. Kuitenkin myös tämä järjestely on valtaosassa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ylimitoitettua: pääosin tietotarpeet ovat massaluontoisia, ja ne kohdistuvat erittäin suurelta osin julkiseen tietoon. Tällöin tulisi riittää sen, että lainsäädännössä on säädetty viranomaisen tehtävistä

ja siihen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista. Erikseen voidaan säätää erityisistä tietoryhmistä, kuten terveystiedoista.

Pykälä 29 käyttää myös edelleen käsitteitä ”viestipohjainen” ja ”tiedostopohjainen”, joiden merkitystä ei ole avattu sen paremmin lain määritelmässä kuin säännöksen perusteluissakaan. Näin ollen 29 §:n 2 momentin sisällön arviointi kokonaisuudessaan on vaikeaa.

Ehdotuksen 30 §:ssä säädetään katseluyhteydestä. Katseluyhteyksien tai ”teknisten käyttöyhteyksien” kautta viranomaisella on mahdollisesti voinut olla liian laaja pääsy toisen viranomaisen tietoihin ja siksi on tarve rajoittaa tätä niin, että tekninen toteutus vastaa laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Ehdotuksen 2 momentissa edellytetään, että katseluyhteys olisi toteutettava siten, että yhteyden mahdollistavassa tietojärjestelmässä olisi kontrollit, jotka tunnistavat poikkeukselliset tietohaut. Virastot osannevat kertoa, millaista järjestelmäkehitystä ja sitä kautta kustannuksia tästä seuraisi.

Ehdotettua 31 §:ää on pidettävä tarpeettomana, ja tarpeettoman rajoittavana. On selvää, että tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla muille toimijoille kuin viranomaisille edellyttää laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Suurin osa myös tämän säännöksen alaan mahdollisesti kuuluvista tiedoista olisi julkisia tietoja, joiden käsittely ei edellytä erityistä korotettua tietoturvallisuuden tasoa. Sikäli kuin on kysymys henkilötiedoista, EU:n yleinen tietosuojasetus jo säätää siitä, millaisia varmistuksia tietoja luovuttavan tahon on tehtävä sekä käsittelyoikeuden kuin tietoturvan suhteen. Tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä sen kanssa päällekkäistä sääntelyä pidä tai saa antaa. Mikäli halutaan antaa jollakin tapaa tietosuojasetuksesta poikkeavaa sääntelyä, on kansallisen liikkumavaran olemassaolo ja käyttöperusteet selvästi esitettävä ehdotuksessa.

## **12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen 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)**

-

## **14. Muut huomiot**

-

## **Vaikutusten arviointi**

### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

Lain taloudellisten vaikutusten arviointi on liian epämääräinen. Kuten yleisperusteluissa todetaan, voivat säätelyn vaikutukset olla hyvin merkittäviä taloudellisesti ja niitä tulisikin pystyä arvioimaan

paremmin. Koska arvioitavien tiedonhallintayksiköiden määrä, koko ja toiminta tulevat vaihtelemaan hyvin merkittävästi toisistaan, tämä voi johtaa siihen, ettei lain tavoitteita saavuteta resurssien puutteessa.

Kun arvioidaan tiedonhallintayksikön taloudellista vaikutusta valtioneuvoston sisällä, on se yleisperusteluosin osalta haastavaa, koska perusteluissa ei ole avattu sitä miltä osin Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston osalta tiedonhallintayksiköiden tehtävistä.

Yleisesti voidaan todeta, että taloudellisten vaikutusten haarukat: valtiontalous 10-13 miljoonaa euroa ja varsinkin kuntatalouden 80-130 miljoonaa euroa ovat liian epämääräiset. Tämän vuoksi voidaan perustellusti arvioida, että luonnoksessa ehdotettava laki on merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kuntien rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu luonnoksessa ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin erityisesti kuntien itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

#### **Tietoturvallisuus:**

Yleisenä havaintona voidaan todeta, kuten yleisperusteluissa on todettu, ehdotettuun sääntelyyn sisältyvät tietoturvasäännösten taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävät kunnille ja kuntien eri yhteistoimintamuodoille. Laissa ehdotetut tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaa ja käytöstä kerättäviä lokitietoja koskevien velvoitteiden voidaan arvioida aiheuttavan lisäkustannuksia lain soveltamisalaan kuuluville tahoille.

#### **Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

-

#### **Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

#### **Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

-

#### **Muuta huomioon otettavaa:**

Kokonaisuuden perusteella on katsottavissa, että luonnoksessa ehdotetuilla laeilla on vaikutusta kuntien tehtäviin ja niiden itsehallintoon ja että näistä aiheutuu kunnille merkittäviä lisäkustannuksia. Tämän vuoksi voisi olla syytä harkita, ellei näin ole jo tehty, että luonnos käsiteltäisiin kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Vuorinen Mika  
Liikenne- ja viestintäministeriö - Konserninhjausosasto