

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

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Eduskunnan kanslia pitää esityksen lähtökohtia ja tavoitteita asianmukaisina ja kannatettavina. Esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. On tärkeää pyrkiä hyödyntämään viranomaisten hallussa olevia tietoja tietosuojan huomioiden mahdollisimman laajasti, jotta kansalaisten asiointi helpottuu.

Toisaalta sääntely luo yleislain tasolla perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevia tietoja. Automatisoidun tiedonhallinnan merkitys kasvaa hallinnossa jatkuvasti ja olisi tärkeää, että kehittämisen menettelytavoista ja rajoitteista olisi yhtenäisesti, selkeästi sekä ymmärrettävästi säädetty. Tiedonhallinnan asianmukainen järjestäminen on osa hyvän hallinnon toteuttamista.

Tiedon elinkaaren hallintaan koottu yleislaki julkiselle hallinnolle on hyvä kokonaisuus. Lähtökohtana tietojen yhteiskäytölle sähköisessä maailmassa ovat yhtenäiset menettelytavat, yhteensopivat palvelut ja toimintamallit.

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

3 §

Lain soveltamisala eduskunnassa on määritelty 3.3 §:n ensimmäisessä virkkeessä. Luonnoksen mukaan: ” Eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen Pankkiin sovelletaan tämän lain 4 §:ä, 32–33 §:ä, 36 §:ä ja 38 §:ä sekä 3–7 lukuja ja 9 lukua.”

Mainittu määrittely tarkoittaa, että eduskunnan virastoihin ei sovellettaisi lain 1-3, 5-9, 34, 35 sekä 37 §:ää. Rajoitukset ”johtuvat pääosin eräiden tiedonhallintayksikköjen perustuslaissa säädetyistä asemasta, jonka perusteella valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa näiden tiedonhallintayksikköjen sisäisen hallinnon ohjaukseen” (luonnoksen s. 50, toinen kappale).

Eduskunnan asema ylimpänä autonomisena valtioelimenä edellyttää sääntelyltä, että muut hallintoviranomaiset eivät ohjaa sen toimintaa. Luonnoksessa esitettyjen rajoitusten lisäksi on eräitä säännöksiä, jotka näyttävän aiheuttavan ristiriidan eduskunta-autonomiaan nähden. Toisaalta ei ole syytä sulkea eduskunnan virastoja 1-3 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiluonnoksen 11.3 §:n mukaan ”Toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava myös tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.”

Lakiluonnoksen 12 §:n mukaan ” Valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallinnan muutossuunnitelma valtionhallinnon tietovarantojen ja tietojärjestelmien rakenteen yhtenäisyyttä, tietoturvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevaa lausuntoa varten, kun tietojärjestelmiin kohdistuvien muutoksen arvioitu taloudellinen vaikutus valtiontalouteen ylittää miljoona euroa tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Valtiovarainministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot valtion virastoilta ja laitoksilta lausunnon antamista varten. Lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella.”

Lakiluonnoksen 29.3 §:n toisen virkkeen mukaan: ” Suunniteltaessa usean viranomaisten välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, on tietorakenteen kuvaus määriteltävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla.” Jos eduskunta tekee tietojen luovuttamista koskevaa yhteistyötä, määrittellään kuvaus osapuolten yhteistyönä.

Lakiluonnoksen 38 §:n mukaan: ” Kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelua, johon arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava tietoaineistoa kuvaavat metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietoaineiston arkistoinnin jälkeen. Metatietopalvelussa tapahtuvan henkilötietojen käsittelytoimien rekisterinpitäjänä on Kansallisarkisto. Toimitettavista tietoaineistoa kuvaavista metatiedoista voidaan säätää opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella. ”

Kuvattujen säännösehdoitusten voidaan ymmärtää antavan joillekin ministeriölle tai kansallisarkistolle toimivaltaa myös eduskunnan tiedonhallinnassa. Näin ollen ehdotamme edellä mainittujen säännösten rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle.

Lain soveltamisalaa koskeva muotoilu ei vastaa täysin normaalia lainsäädäntötekniistä kirjoitustapaa.

Esitämme mainituilla perusteilla, että 3.3 §:n ensimmäisessä virke kuuluisi: ”Eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen Pankkiin sovelletaan tämän lain 1-4 sekä 10 §:ää, 11 §:n 1 ja 2 momenttia, 13-28 §:ää, 29 §:n 1 ja 2 momenttia, 30-33, 36, 39 sekä 40 §:ää.”

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

-

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

-

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

14 §

Lakiluonnos painottaa vain tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuutta. Tietoturvaluisuus perustuu myös tietoturvaluisuustoimenpiteiden suunnitteluun, prosesseihin, henkilöstön tietoturvatietoisuuteen, mahdollisten palvelutoimittajien sekä palveluiden ohjaamiseen ja riskienhallintaan. Tämä pitäisi tuoda tietoturvaluisuuden yhteydessä paremmin esille. Lisäksi tulisi kuvata tietoturvaluisuuden hallinnan vähimmäisvaatimukset, esimerkiksi:

- Tietoturvaluisuuden tilannekuvan kokoaminen ja käyttö päätöksenteossa
- Riittävästä resursseista huolehtiminen tietoturvaluisuuden varmistamiseksi
- Henkilöstön luotettavuuden selvittäminen tarvittaessa
- Salassa pidettävien asiakirjojen, tai tiedon saatavuuden ja eheyden kannalta erityisen merkityksellisten asiakirjojen sekä niitä tukevien tietojärjestelmien tunnistaminen, mikä jää esityksessä 21.3 §:n valtuussäännöksen varaan
- Tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluisuudesta huolehtiminen asianmukaisesti
- Salassa pidettävien tietojen rajaaminen vain niille, joilla niihin on oikeus
- Tietojärjestelmien ja tietoliikenteen toteuttaminen niin, että niissä olevat tapahtumat pystytään riittävästi havaitsemaan ja jäljittämään
- Asiakirjojen säilyttämiseen käytettävien tilojen riittävästä turvallisuudesta huolehtiminen
- Tietoturvaluuspoikkeamiin reagointi ja tietoturvaluus tapahtumista ilmoittaminen viranomaiselle

Vähimmäisvaatimuksien käytännön toteutus voitaisiin kuvata VAHTI-ohjeina.

Ehdotetun 5 momentin mukaan ”Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluisuuden arvioinnista säädetään erikseen”. Momentin perusteluissa viitataan kahteen voimassa olevaan lakiin, jotka olisi asianmukaista kirjoittaa lakitekstiin, jos viittaus katsotaan edelleen tarpeelliseksi.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

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

23 §

Lakiesityksen mukaan tiedonhallintayksikkö voisi itse päättää toimintaprosessien yksilöivän tunnisteiden. Määrämuotoisen, valtakunnallisten tehtäväluokitusten puute on kuitenkin jo pitkään ollut iso ongelma. Lakiesityksen mukaan tiedonhallintayksiköt voivat myös jatkossa laatia jokainen oman tehtäväluokittelun sen sijaan, että se olisi valtakunnallinen, samoista lähtökohdista laadittu. Jo kansallinen, viranomaisten väliset monitoimijaprosessit edellyttäisivät yhdenmukaisuutta myös tehtäväluokituksen osalta.

Lakiehdotuksesta jää hieman epäselväksi halutaanko Y-tunnuksen näkyvän metatiedoissa vai asiatusunnuksessa? Jos Y-tunnus lisätään asiatusunnukseen, tulee asiatusunnuksesta pitkä ja hankalampi käsitellä. Y-tunnuksen käyttötarve jää myös perusteluissa epäselväksi.

Asian yksilöivästä tiedoista puuttuu asian yksilöivä tunnus. Ehdotamme, että 2 momentin 5 kohdaksi lisätään: ”5) asian yksilöivä tunnus.”

24 §

Säännösehdoituksen minimitiedoista puuttuu esimerkiksi asiakirjan ja asian nimeke sekä julkisuustiedot. Kuitenkin nämä lienevät käytännössä pakollisia, jotta julkisten tietojen luovuttaminen voidaan toteuttaa. Perustelujen mukaan asiarekisteriin rekisteröitäisiin viranomaiselle saapunut asiakirja siten, että ensisijaisena asiatusunnusena käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön asiatusunnusta, jos asiakirja liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Toisen tiedonhallintayksikön asiatusunnuksen tallentaminen asianhallintaan on viitetietona mahdollista, mutta ensisijaisena asiatusunnusena sitä ei voi käyttää tietojärjestelmän toiminnallisista syistä.

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

27 §

Säännös määrää säilyttämään vain sähköisessä muodossa. Voiko sähköiseen säilyttämiseen luottaa, kun edes valtakunnallista sähköisen säilyttämisen järjestelmää, SAPAa, ei saada toimimaan?

Lakiesitys kokonaisuudessaan keskittyy pääsääntöisesti vain sähköiseen toimintaympäristöön ja sähköisiin asiakirjoihin. Esitys tuntuu sujuvasti ohittavan satoja vuosia kertyneen paperiarkiston. Eduskunnan arkistossa on aineistoa paperisessa muodossa vuodesta 1863 lähtien. Lakiesityksestä ei käy selville, miten sen kanssa on toimittava.

Pykälän toisen momentin mukaan sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleet voidaan tuhota, kun niiden säilyminen sähköisessä muodossa on turvattu. Suomeen on jo useamman vuoden ajan yritetty luoda valtakunnallista sähköisen pitkäaikaissäilyttämisen järjestelmää siinä kuitenkaan onnistumatta. Nyt lakiesitys säilyttää yksittäisen tiedonhallintayksikön vastuulle asian, joka ei ole onnistunut isommilla voimavaroillakaan. Esitys on tältä osin epärealistinen.

Pykälän 1 momentti sisältäisi tiedonhallintayksikölle kohdistetun velvollisuuden säilyttää sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Asian osalta jää epäselväksi, että miten laajasti tämä koskee viranomaiselle kertyneitä asiakirjoja. Missä määrin pykälä koskee viranomaisten hallussa olevia paperimuotoisia asiakirjoja eli jo olemassa olevia arkistoja vai koskeeko säännös pelkästään saapuvia asiakirjoja sen jälkeen, kun laki astuu voimaan?

Sääntelyä myös lain yksityiskohtaisissa perusteluissa. Perustelutekstin mukaan myös tiedoksi tulleet asiakirjat on rekisteröitävä. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että tiedoksi tullut asiakirja on digitoitava heti, koska asian käsittely päättyy heti. Tämä lienee tarpeetonta, koska tiedoksi tullutta ei useinkaan oteta millään tavoin käsittelyyn.

30 §

Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle on hyvä tavoite, mutta onko kaikilla organisaatioilla tähän sopiva tietoturvatekninen havainnointikyvykyys? Tämä voi hyvinkin lisätä järjestelmien kehittämiskustannuksia, kun tietojen käyttö avataan suoraan muille viranomaisille.

31 §

Lakiesityksessä ei ole määritelty riittävää tietoturvaa tai vähimmäisvaatimuksia tietoturvallisuudelle, kun luovutetaan tietoaineistoja teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Tämä mahdollistaa organisaatiokohtaiset tulkinnat ja riskiarviot, jotka saattavat poiketa toisistaan.

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

36 §

Lakiesityksen mukaan arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö määrittää itsenäisesti arkistoon siirrettävien tietoaineistojen tekniset tietorakenteet ja tiedostomuodot. On vaikeaa nähdä tämän ratkaisun olevan toimiva käytännössä. Tämä voi johtaa moninasiin, standardoimattomiin ja pysyvään säilytykseen siirtokelvottomiin muotoihin.

Järkevämpää olisi edelleenkin pyrkiä kansallisiin, keskitettyihin palveluihin tietoaineistojen säilyvyyden, saatavuuden ja hyödynnettävyyden varmistamiseksi eikä hajauttaa pitkäaikaista sähköistä säilyttämistä useille tiedonhallintayksiköille. Keskitetty malli on myös halvempi toteuttaa kuin hajautettu malli.

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

40.2 §

Esityksen 2 momentin mukainen 27 §:ää koskeva siirtymäaika on käytännön järjestelyiden toteuttamiseksi liian lyhyt. Siirtymäajan tulisi vähintään 36 kuukautta lain voimaantulosta.

14. Muut huomiot

4. lakiehdotus

2 a §

Neljännessä lakiehdotuksessa ehdotetaan kansallisarkistosta annettuun lakiin muutoksia. Ehdotuksen 2 a §:n 1 virkkeen mukaan yksityisissä arkistoissa olevien aineistojen säilyminen turvattaisiin muun muassa sopimusperusteisesti. Sama sopimusperusteisuuden mahdollisuus tulisi ulottaa myös muihin toimijoihin, kuten esimerkiksi eduskunnan virastoihin. Tämä voitaisiin toteuttaa laajentamalla 2 a § koskemaan myös eduskunnan virastoja.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvaluottelu:

Vahti-toiminto on pyrkinyt luomaan yhtenäisiä tietoturvakäytänteitä nykyisen julkisuuslain ja siihen pohjautuvan tietoturva-asetuksen soveltamiseen kuvaamalla tietoturvaluottelun vähimmäisvaatimukset. Käytännössä kuitenkin viranomaiset ovat eriävillä tulkinnoilla tietoaineistojen luokittelusta estäneet tiedon yhteiskäyttöä ja tietojen ylläpidon on kasvattanut tuotantoympäristöjen kustannuksia.

Organisaatiot tarvitsevat tarkempia soveltuvuusohjeita oman toiminnan ohjaamisessa jatkossakin. Vähimmäisvaatimuksilla on ollut suuri merkitys tietoturvalle vastaavalle henkilöstölle, koska niihin pohjautuu tiedon käsittelyn vaatimukset ja hallinta palveluiden kehittämisestä aina tuotantoympäristön hallintaan asti. Vähimmäisvaatimuksilla on ollut ohjausvaikutus palvelutoimittajien ohjaamisessa, tietojärjestelmien ja palveluiden kehittämisessä sekä auditointikriteeristöinä. Perusteluissa vähimmäisvaatimuksista puhutaan, mutta lakitekstissä niistä ei löydy mainintaa. Lakiluonnos näyttää lähtevän siitä, valtioneuvosto säätää asetuksella tarkemmat turvallisuusluokiteltujen tietoaineistojen käsittelystä ja tästä muodostuisi tietoturvaa koskevat vähimmäisvaatimukset.

Lisäksi lakiesityksessä mainitaan useasti riittävä tietoturvaluottelu, mitä kukin organisaatio voi vapaasti tulkita tai määritellä. Organisaatiokohtaiset riittävät tietoturvavaatimukset eivät johda

yhtenäisiin käytäntöihin ja saattavat hankaloittaa viranomaisten yhteiskäyttöisiä palveluita sekä tiedon välittämistä.

Tavoitetila ei näytä tietoturvan osalta täysin toteutuvan esityksessä. Lakiesitys painottaa riskilähtöistä tarkastelua, mikä on lähtökohtana tietoturvallisuuden suunnittelussa. Liiallinen riskinottohalukkuus yhdistettynä puutteelliseen tietoturvaosaamiseen voi kuitenkin aiheuttaa merkittävää vaaraa organisaation toiminnalle ja yhteiskunnalle. Tämän vuoksi tarvitaan selkeät ja yhtenäiset tietoturvallisuuden hallinnan vähimmäisvaatimukset.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arviointi on näkemyksemme mukaan tehty puutteellisesti. Lakiesityksessä on selkeästi arvioitu nykytilanne liian positiivisesti. Taloudelliset vaikutukset tulevat olemaan usealla tiedonhallintoyksiköllä suurempia kuin mitä lakiesityksessä arvioidaan.

Apilo Ari
Eduskunnan kanslia