

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

Lain tavoitteet edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä ovat hyviä. Kokonaisuudistus on tarpeen selkiyttämään eri paikkoihin pirstoutunutta lainsäädäntöä.

Yhteiset menettelytavat on hyvä tavoite, joskin poikkeuksien osalta (lakia ei sovelleta kaikilta osin Suomen Pankkiin ja Finanssivalvontaan) syntyy muutamia ristiriitaisuuksia ja epäselvyyksiä. Suomen Pankki ei kuulu nykyisen tietohallintolain (kokonaisarkkitehtuurisuunnitteluvuorot, yhteentoimivuuden kuvaukset ym.) tai tietoturvallisuusasetuksen soveltamisen piiriin. Uusi laki toisi paljon muutoksia Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan nykykäytäntöihin, joita ei välttämättä pystytä annetuissa siirtymäajoissa toteuttamaan.

Keskuspankin itsenäisen ja riippumattoman roolin mukaisesti, se ei voi ottaa vastaa määräyksiä sellaisiin asioihin, jotka koskevat keskuspankkitoimintaa tai toimintaa osana eurojärjestelmää. Eurojärjestelmän kautta tulee muun muassa asiakirjojen luokittelusääntöjä ja tietojen sähköiseen luovuttamiseen tai vaihtamiseen liittyviä määräyksiä. Laki Suomen Pankista 1 §: Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki toimii Euroopan keskuspankin suuntaviivojen ja ohjeiden mukaisesti.

Suomen Pankissa tuotetaan paljon tilastoja ja analyysyjä, joihin rekisteröintivaatimukset sopivat huonosti.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Uudessa laissa on huomioitava, että se ei voi olla ristiriidassa Lain Suomen Pankista (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980214>) tai lain Fi-nanssivalvonnasta (<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080878>) kanssa.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tiedon elinkaaren hallintaan liittyvät vaatimukset on tarkoitettu yhtenäistämään koskien koko julkista hallintoa. Tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista viranomaisten tietoaisteiden hallinnassa ja kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämistä. Suomen Pankkia tai Finanssivalvontaa ei ole aiemmin koskenut tietohallintolaki tai tietoturvasäätöasetus. Nyt laki laajenee koskemaan osin myös Suomen Pankkia ja Finanssivalvontaa. Muutokset nykyprosesseihin ja järjestelmiin ovat osittain merkittäviä ja niillä on taloudellisia vaikutuksia.

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

Lain 2 §:n perusteluihin voi todeta, että julkisuuslain säätämisen jälkeen Rahoitustarkastus on muuttunut Finanssivalvonnaksi. Lakitekstilainauksessa Rahoitustarkastus tulee laittaa hakasulkeisiin sen merkiksi, että on vanhentunut termi.

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

Tämä luku ei koske Suomen Pankkia tai Finanssivalvontaa, joten tiedonhallintalautakunnalla ei ole päätösvaltaa Suomen Pankin tai Finanssivalvonnan asiassa. Luvussa on ristiriitaisuuksia, jotka on kuvattu tässä kohtaa.

7 § ”Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (tiedonhallintalautakunta), jonka tehtävänä on

- 1) päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaisteista (elinkaaripäätös) 35 §:n mukaisesti,
- 2) valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä
- 3) edistää tiedonhallinnan menettelytapojen kehittämistä ja tämän lain vaatimusten mukaisuuden toteuttamista.”

8 § ”Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on valvoa valtion virastojen ja laitosten, kuntien, maakuntien ja itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten tiedonhallinnan kuvausten laadintaa, tietoaisteiden rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen

ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyjä.”

Tiedonhallintalautakunnan rooli Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan suhteen jää epäselväksi, koska lautakunnan päätöksiin viitataan useissa muissa pykälissä.

Esimerkki 1: 24 § ”Asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytetään niin kauan kuin siihen liittyviä viranomaisen asiakirjoja säilytetään tiedonhallintayksikössä.” Seliteosassa sivulla 77 mainitaan, että ”Vastaavasti tuhottavaksi tarkoitettujen asiakirjojen tai muiden tietojen metatiedot tuhottaisiin, ellei niitä ole päätetty arkistoida tiedonhallintalautakunnan päätöksellä. Siten tiedonhallintalautakunta ottaisi tarkemmin kantaa siihen, mitä metatiedoille tehdään säilytysajan päättymisen jälkeen.” Jos tiedonhallintalautakunta ei tee jatkossa elinkaari päätöksiä Suomen Pankille ja Finanssivalvonnalle, epäselväksi jää milloin asiarekisterin tiedot voidaan poistaa.

Esimerkki 2: 38 § ”Kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelua, johon arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietoaineiston arkistoinnin jälkeen.” Seliteosassa sivulla 98 mainitaan, että ”Pykälässä säädettäisiin kansallisesta arkistoitujen tietoaineistojen kansallisesta metatietopalvelusta, jota ylläpitäisi Kansallisarkisto. Koska arkistoidut tietoaineistot tulevat olemaan tiedonhallintalautakunnan päätösten perusteella muuallakin kuin Kansallisarkistossa, on tärkeää, että kansallinen arkistoinnin asiantuntijaviranomainen ylläpitää tietovarantoa, jossa olisi perustiedot siitä, missä ja mitä tietoaineistoja minnekin on arkistoitu.” Lakiehdotuksen mukaan tiedonhallintalautakunta ei tee elinkaari päätöksiä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan osalta, vaikka seliteosa antaa niin ymmärtää.

Suomen Pankissa ja Finanssivalvonnassa on paljon datamuotoista tai muuta tietoa, joihin rekisteröintisäännökset soveltuvat huonosti. Kaikilla asiakirjoilla tai muilla tiedoilla ei ole asiaa, eivätkä ne ole asianhallintajärjestelmässä.

Elinkaari päätösten osalta Suomen Pankki ja Finanssivalvonta haluavat edelleen Kansallisarkistolta suositusten arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista.

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

12 § ”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.”

Pykälää sovelletaan Suomen Pankkiin ja Finanssivalvontaan, mutta tekstissä puhutaan valtion virastoista ja laitoksista. Epäselväksi jää miksi Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan pitää antaa muutossuunnitelma lausuttavaksi valtiovarainministeriölle (12 §), etenkin kun Suomen Pankki ja Finanssivalvonta eivät kuulu sivulla 65 lueteltuihin julkisen talouden julkisyhteisöihin. Lisäksi Suomen Pankkia ja Finanssivalvontaa ei koske 35 § (Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen).

Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (Laki Suomen Pankista 1 §) ja hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki tai sen toimielimen jäsen ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muulta kuin Euroopan keskuspankilta (Laki Suomen Pankista 4 §).

Suomen Pankki ja Finanssivalvonta tulee jättää 12 §:n ulkopuolelle.

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

Lakiehdotuksen 15 § koskee tietojen siirtämistä tietoverkoissa. Ehdotuksessa todetaan, että ”viranomaisten on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja.”

Ehdotettu pykälä asettaa kovat vaatimukset myös yksittäisten julkisten henkilötietojen suojaamiselle (esimerkiksi listaus johtokunnan jäsenten nimistä tai nimenkirjoitukseen oikeutetuista virkamiehistä taikka yksittäisen sähköpostin lähettäjän ja vastaanottajan osoitteet). Suomen Pankki pyytää lain valmistelijaa kiinnittämään huomiota julkisten henkilötietojen siirtämiseen. Esimerkiksi sähköpostissa siirretään aina vastaanottajan sähköpostiosoite, mikä on henkilötieto. Tämä tarkoittaisi lakiluonnoksen mukaan sitä, että kaikki sähköpostiviestintä tulisi välittää salattua yhteyttä pitkin sekä lähettäjän tulisi tunnistaa vastaanottaja riittävällä tavalla. Tai organisaation johtokunnan jäsenten nimilistauksen julkaiseminen organisaation julkisilla internet-sivuilla olisi haasteellista jos vastaanottajat tulisi tunnistaa. Suomen Pankki toteaa yksittäisten julkisten henkilötietojen osalta vaatimusten olevan tarpeettomat, mutta ns. henkilötietojen massasiirtojen tapauksessa vaatimuksille lienee tarvetta.

Suomen Pankki pyytää täsmennystä vastaanottajan riittävään tunnistamiseen. Nyt kirjoitettu muotoilu esimerkiksi yhteiskäyttöisten sähköpostilaatikoiden (kirjaamo@bof.fi), jakelulistojen ja yhteiskäyttötunnusten (roolittunnusten) osalta on ongelmallinen, koska sähköpostiviestin lähettäjä ei välttämättä tiedä kuka viestin lopulta lukee.

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

Suomen Pankissa ja Finanssivalvonnassa ei ole ollut käytössä valtiohallinnon käyttämää tietoaaineistoluokittelua vaan Suomen Pankissa käytetään Euroopan keskuspankin (EKP) luokittelua EKP-tiedon osalta.

EKP:n tietoturva vaatimukset Salassa pidettävälle asiakirjalle poikkeavat merkittävästi valtiohallinnon Salassa pidettävä luokitellun asiakirjan tietoturva vaatimuksista. EKP:n salainen luokan tietoturva vaatimukset vastaavat käytännössä nykyisiä valtiohallinnon ST III luokan tietoturva vaatimuksia. Lakiluonnoksessa oikean turvaluokan määrittäminen tapahtuu asiakirjan paljastumisesta aiheutuvan vahingon perusteella. Jos EKP salainen leimalla oleva asiakirja joutuu väärin käsiin voi siitä aiheutua merkittävää vahinkoa (tai jopa erittäin merkittävää), jolloin turvaluokaksi tulisivat TL II tai jopa TL I. Tällöin asiakirjaan kohdistuvat tietoturva vaatimukset olisivat huomattavasti tiukemmat kuin mitä tiedon omistaja (EKP) on tällaisille asiakirjoille määrittänyt. Tämä vaikuttaisi Suomen Pankin mahdollisuuksiin toimia tehokkaasti Euroopan keskuspankkijärjestelmässä.

Suomen Pankki toteaa, että ehdotettu turvallisuusluokittelu ei koskisi EKP-luokiteltuja asiakirjoja, vaan niihin sovellettaisiin EKP:n omaa luokittelua ja tietoturva vaatimuksia.

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

Suomen Pankissa ja Finanssivalvonnassa on paljon datamuotoista tai muuta tietoa, joihin rekisteröintisäännökset soveltuvat huonosti. Kaikilla asiakirjoilla tai muilla tiedoilla ei ole asiaa, eivätkä ne ole asianhallintajärjestelmässä.

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

Siirtymäajaksi järjestelmämuutoksiin ja kehitystöihin ehdotetaan lisättäväksi, että siirtymäsäännökseen voidaan tarvittaessa hakea lisää aikaa. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi, että viranomaisen voi myös arvioida riskiperusteisesti teknisten muutosten laajuuden suhteessa saavutettuun hyötyyn ja jättää sellaiset tekniset muutokset tekemättä ja huomioida ne seuraavassa laajemmassa järjestelmämuutoksessa.

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

Suomen Pankki ehdottaa 38 §:ä muutettavan siten, että Suomen Pankki ja Finanssivalvonta voivat halutessaan liittyä Kansallisarkiston ylläpitämään metatietopalveluun. Perusteena on se, että Suomen Pankki ei tälläkään hetkellä luovuta aineistojaan Kansallisarkistolle.

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

Siirtymäajaksi järjestelmämuutoksiin ja kehitystöihin ehdotetaan lisättäväksi, että siirtymäsäännökseen voidaan tarvittaessa hakea lisääikaa. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi, että viranomainen voi myös arvioida riskiperusteisesti teknisten muutosten laajuuden suhteessa saavutettuun hyötyyn ja jättää sellaiset tekniset muutokset tekemättä ja huomioida ne seuraavassa laajemmassa järjestelmämuutoksessa.

14. Muut huomiot

Ei lausuttavaa luvusta 10.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Suomen Pankkia tai Finanssivalvontaa ei ole aiemmin koskenut tietohallintolaki tai tietoturvallisuusasetus. Nyt laki laajenee koskemaan osin myös Suomen Pankkia ja Finanssivalvontaa. Muutokset nykyprosesseihin ja järjestelmiin ovat osittain merkittäviä ja niillä on taloudellisia vaikutuksia.

Ristimäki Mia
Suomen Pankki