

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**

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lähtökohta tuoda samaan lakiin tiedonhallintaa koskevat säädökset kuten arkistolaki, tietoturvallisuutta koskevat säädökset ja sähköisen asioinnin säädökset, on erittäin hyvä.

Ehdotetun lain tavoitteet – viranomaisten tiedonhallinnan laadun, tietoturvallisuuden ja viranomaisten tietoaineistojen vastuullisen hyödyntämisen edistäminen – ovat hyviä ja kannatettavia. Lain näkökulma keskittyy yhteentoimivuuteen ja pyrkimys julkisuuslain hengen mukaisesti tuomaan julkiset viranomaisen asiakirjat ja muut aineistot saataville yleiseen tietoverkkoon ovat kannatettavia.

Nykyisessä muodossaan ehdotettu laki on osittain hyvin teoreettinen ja yleisellä tasolla liikkuva ja taas toisilta osin liiankin yksityiskohtainen. Liian epämääräiseksi laki jättää esimerkiksi tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan liittyvän lausuntomenettelyn sekä tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuusvaatimukset. Liiallista yksityiskohtaisuutta on puolestaan esimerkiksi asiaturun ja asian yksilöinnin säätämisessä.

Valtore kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikuttavuusarviointia nykyisestä tietohallintolaista ei ole tehty, joten kokemukset sen täytäntöönpanosta eivät ole kootusti hyödynnettävissä nyt esitettyä uudistusta arvioitaessa. Ehdotuksen mukaisesti on tarkoitus, että tarkentavat määräykset tiedonhallintolaista annetaan valtioneuvoston asetuksilla – tämä näyttöytyy pienimuotoisena riskinä huomioiden, että aiemman lain aikana tarkentavia asetuksia ei juurikaan annettu.

Toisaalta ehdotettu lakiluonnos yhdenmukaistaa tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan käytäntöjä yksityiskohtaisella säätelyllä ja on siten johdonmukainen jatke hallintolain säädöksiin. Toisaalta

ehdotettu lakiesitys jättää liian avoimeksi ja eri viranomaisten oman tulkinnan varaan, mitä arkistoidaan lopulta. Tämä johtaa helposti säilytettävien tutkimusaineistojen hajanaisuuteen ja epäjohtonmukaisuuteen lain voimaantulo vuosit. Vain pieni osa tietoaineistoja käytetään sen elinkaaren aktiiviaikana. Suurin osa tutkimustiedosta hyödynnetään myöhemmin.

Lakiehdotuksen mukaan kaikki olisivat Kansallisarkiston rinnalla tiedonhallintayksiköitä, joilla olisi hallussaan pysyvästi säilytettäviä tietoja ja tietoaineistoja. Ajanoloon tämä tulee yhteiskunnalle kalliiksi ja asiakasnäkökulmasta monimutkaiseksi hallita. Ratkaisu vaikuttaa väliaikaiselta. Tämän takia hallituksen esitykseen tulisi kirjata linjaukset, mitä tämän lakiehdotustyöryhmän tavoitetila on yhteiskunnan pysyvästi säilytettävän kulttuuri- ja tutkimusaineistojen arkistoiijaorganisaatiosta. Vaikuttaa absurdilta ajatukselta, että noin 80 -100 tiedonhallintayksikköä säilyttää pysyvästi säilytettävää aineistoa hallussaan ja tutkijat ja kansalaiset ohjataan kaikkien näiden organisaatioiden luo. Strateginen tavoitetila on hyvä mainita hallituksen esityksessä. Kansallisarkisto olisi hyvä vaihtoehto yhteisen säilytysjärjestelmän omistajana ja hallinnoijana.

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

Nykyisessä voimassa olevassa lainsäädännössä huomio ja painopiste on hakemistojen ja luetteloiden (=asiarekisteri tämän lakiehdotuksen mukaan) pysyvässä säilyttämisessä kaikissa olosuhteissa. Valmisteilla oleva lakiehdotus jättää kokonaan hakemistojen ja luetteloiden eli sähköisten asiarekistereiden pysyvän säilyttämisen avoimeksi. Nämä vastaavat rekisteritiedot ovat kautta aikojen olleet avainhakemistoja pääsyssä tietoon ja tämän takia kuvaavat kunakin aikana viranomaisen tehtäviä, minkä takia ne on jo lakitasolla otettu säätelyn kohteiksi ja käytännössä säilytetty pysyvästi. Nämä lakiehdotuksessa kuvatut asiarekisterit ovat olleet myös avaintekijä julkisuuden toteutumisessa periaatteella, asiat ja viranomaisen tekemiset ovat julkisia, vaikka niihin liittyvät asiakirjat olisivatkin salassa pidettäviä kokonaan tai osin.

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

Esityksen sivulla 28 on seuraava tekstikappale: "Ehdotetussa laissa säänneltäisiin tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista. Säätelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään samat perustason vaatimukset. Tällä edistetään yhteiskunnan kokonaistietoturvallisuutta ja mahdollistetaan viranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamista, jotta muun muassa tarpeettomista tietoturvallisuutta koskevista selvityksistä viranomaisten välillä voidaan luopua. Tietoturvallisuutta koskeva säätely ulotetaan yhtenäisenä myös kunnallisiin viranomaisiin. Yleinen säätely on tähän asti ollut vain julkisuuslain nojalla annetussa tietoturvallisuusasetuksessa, joka velvoittaa vain valtion viranomaisia." Teksti on ilmeisesti jäänyt aiemmasta versiosta, sillä ehdotetun tiedonhallintalain 4 luku (Tietoturvallisuus) ei vastaa perustelutekstiä. Valtori valtionhallinnon yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana näkisi hyvin tärkeänä, että tulevassa tiedonhallintalaissa säädettäisiin perustelutekstin mukaisesti yhteisistä tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista.

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

1 luvun 2 §:n 4 ) kohdan asiakirjan määritelmää tulisi täsmentää ja avata tarkemmin. Nykymuodossaan määritelmä jättää tulkinnanvaraa (viranomaisen asiakirja ja ei-viranomaisen asiakirja). Aiheesta on arkistoneuvos Eljas Orrmanin kirjoitus Arkistoyhdistyksen julkaisusarjassa Julkaisuja 8/2002 sivut 143 - 158, joka valottaa seikkaperäisesti tätä problematiikkaa.

Tietojen ja tietoaineistojen tallentaminen veloitteena tulisi sisällyttää lakiesitykseen. Vuoden 1982 arkistolakiin sisältyi säädös, että jokaisen virkamiehen tulee viipymättä toimittaa valmistunut asiakirja arkistoitavaksi. Nykylakiin tulee sisällyttää säädös tallentamisveloitteesta ja asiarekisteriin rekisteröintiveloitteesta asian vireille saattamiseksi heti asianhallintaan tai muuhun rekisteriin viraston ohjeiden mukaisesti, kun asia on vastaanotettu ohi Kirjaamon tai asia on valmistunut. Valtaosa asioista valmistuu asianhallintajärjestelmissä, jolloin asiat toteutuvat prosessin mukaisesti.

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

Hallintovaliokunta on tuonut näkemyksensä esiin, että mm. tietohallintolain toimeenpanossa pitäisi enemmänkin keskittyä budjetti- ja säädösohjaukseen, koska informaatio-ohjauksen tulokset ovat olleet viimeisen 8 vuoden aikana varsin heikot (pl. JHS-suositukset). Tältä kannalta arvioituna suunnitellut tiedonhallintalautakunnan mahdollisuudet puuttua havaitsemiinsa puutteisiin lain säädösten noudattamisessa eivät tuo parannusta tietohallintolain aikaiseen tilanteeseen.

Arkistolaitoksen tulisi voida esittää henkilöt nimettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä edustajat Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakuntaan. Näin turvattaisiin arkistoalan paras edustus lautakunnassa ja tieteellisen tutkimuksen tiedontarjonnan asiantuntemus sekä seulontaesityksen käsittelyn asiantuntemus.

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

10§ 1. mom. mukaan tiedonhallintamallin kuvauksessa tiedonhallintayksikön tulee huomioida muiden tiedonhallintayksiköiden olennaisten tietovarantojen tietojen hyödynnettävyys omassa toiminnassaan ja toiminnan suunnittelussa. Velvoite on tarkoituksenmukainen ja tukee osaltaan organisaatorajat ylittävän yhteentoimivuuden toimeenpanoa mutta edellyttää tiedonhallintayksiköltä poikkeuksellisen vahvaa sidosryhmien tietoarkkitehtuurin tuntemusta. Veloitteen noudattaminen on haasteellista mikäli muut tiedonhallintayksiköt eivät ole kuvanneet tietovarantojaan tai ko. tietovarantoja ei tunneta. Lisäksi määrittely ”olennaiset tietovarannot” on

epämääräinen, joten sitä tulisi täsmentää tai todeta, että relevantit tietovarannot jätetään tiedonhallintayksikön harkintaan.

12 §:ssä kuvattu lausuntomenettely jää esitetyssä muodossa epämääräiselle tasolle (mikä on ”olennainen muutos” esim. palveluissa?) ja kaipaisi selvennystä. Valtorin toiminnan kannalta asetettu miljoonan euron raja vaikuttaa alhaiselta, sillä koko valtionhallintoa koskeissa palvelumuutoksissa pienikin muutos ylittää useimmiten tuon rajan. Pykälässä tai sen perusteluissa ei oteta kantaa siihen, miten vaikutus valtionalouteen lasketaan (esim. elinkaari/sopimuskausi/kertakustannus). Perustelutekstin mukaan ”Valtiovarainministeriö ohjaisi tietojärjestelmähankkeiden toteuttamista taloudellisesti myös valtion talousarviolain (423/1988) ja talousarvioasetuksen (1243/1992) perusteella. Tähän ohjausmalliin

on suunnitteilla olemassa olevan valtionalouden suunnitteluun ja talousarvion soveltamismääräyksiin perustuen investointien ohjausmalli, joka kohdistuisi tietojärjestelmäinvestointien arviointiin.” – nämä kaksi eri ohjausmallia vaikuttavat päällekkäisiltä ja aiheuttanevat ylimääräistä työtä niin virastossa kuin valtiovarainministeriössä.

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

### 14 § 1. momentti

Kukin tiedonhallintayksikkö on velvollinen määrittämään riskienhallinnan keinoin tietoaineistolta ja tietojärjestelmiltä edellytettävä tietoturvaluisuuden taso. Tämä vaatimus ilman selkeästi määriteltyjä ja eriteltyjä minimivaatimuksia johtaa tilanteeseen, jossa eri tiedonhallintayksiköt ja toimijat edellyttävät tietojen käsittelyltä erilaisia vaatimustasoja. E erityisen haastavaa tämä olisi yhteiskäyttöisten valtionalouden keskitettyjen palveluiden osalta. Ilman selkeästi määriteltyä kaikkia velvoittavaa vaatimustasoa keskitettyjen palveluiden käyttö tulee osalle käyttäjistä mahdottomaksi, tai tulee nostamaan keskitettyjen palveluiden tuotantokustannuksia merkittävästi.

### 14 § 2. momentti

Tietojärjestelmien vikasietoisuus tulee testata säännöllisesti toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Lakiluonnos ei ota kantaa riittävän testauksen määrittelyyn tai rajaa tietojärjestelmiä joita vaatimus tulisi koskemaan, mutta on hyvä huomioida vaatimuksen toteuttamiseen liittyvät kustannukset. Vikasietoisuuden testaaminen kuormitustesteillä vaatii tarkkaa suunnittelua ja toteutusta virka-ajan ulkopuolella, ja laajamittainen säännöllinen testaus kaikkiin valtionalouden järjestelmiin ei ole järkevää eikä kustannustehokasta. Vikasietoisuustestauksen sijaan tulisi laissa edellyttää tarvittavia testaus- ja harjoittelutoimenpiteitä (palautus- tai toipumistestit ja -harjoitukset) perustuen järjestelmän kriittisyyteen ja saatavuusvaatimuksiin. Säännöllisiä testejä ei ole mielekästä toteuttaa kuin kaikkein kriittisimpiin järjestelmiin.

Lisäksi momentissa edellytetään tietojärjestelmien toiminnallisen käytettävyyden testaamista hankintavaiheessa sekä merkittävien ylläpitotoimien yhteydessä. Tässä tulisi rajata pakollinen testaus vain merkittävää käyttäjämäärää palveleviin loppukäyttäjäsovelluksiin, joiden käyttöliittymiin testaus voidaan kohdentaa. Testejä ei ole mielekästä edellyttää tietojärjestelmiltä, joissa ei ole loppukäyttäjille suunnattua käyttöliittymää, tai joissa käyttöliittymä on esim. tarkoitettu vain hallinta- ja ylläpitohenkilöstön käyttöön.

#### 14 § 3. momentti

Kohdassa edellytetään tietojärjestelmien, tietovarantojen tietorakenteiden ja niihin liittyvien tietojenkäsittelyjen suunnittelua siten, että tietoaineistoista voidaan helposti muodostaa viranomaisen asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Tekstistä jää epäselväksi mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan viranomaisen asiakirjalla, ja mitkä ovat käytännön edellytykset niiden helppoon muodostamiseen. Myös metatietojen tai tiedon luokittelujen edellyttäminen kaikissa tietojärjestelmissä ja tietosisällöissä kuulostaa erittäin haastavalta toteuttaa. Luonnostekstin taustalla todennäköisesti ovat tietyt esim. asiahallintaan ja dokumenttien hallintaan tarkoitetut tietojärjestelmät, joiden kohdalla vaatimusta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Vaatimus jättää kuitenkin nykymuodossaan huomioimatta selvän valtaosan eri tietojärjestelmätyypeistä ja tietovarannoista, jotka eivät vaatimusta teknisesti kykene toteuttamaan, tai joissa se ei ole edes järkevää. Momentissa tulisi tarkasti rajata missä tietojärjestelmissä ja minkäläisten tietosisältöjen kohdalla vaatimukset tulisi toteuttaa.

#### 18 §

Pykälässä säädettäisiin tietojärjestelmien lokitietojen keräämisestä, jos tietojärjestelmässä olevat tiedot ovat salassa pidettäviä tai sisältävät henkilötietoja. Lokitietoja tulisi kerätä tietojen tallentamisesta, muuttamisesta, poistamisesta, katselusta tai muusta tietoihin kohdistuvasta toimenpiteestä. Käytännössä kaikki valtionhallinnon tietojärjestelmät sisältävät salassa pidettävää tietoa, esim. järjestelmän ylläpitotunnusten salasanoja. Nykymuotoilulla joudutaan nopeasti tilanteeseen, jossa kaikissa valtionhallinnon järjestelmissä joudutaan keräämään mittavia lokitietomassoja, kehittämään järjestelmien lokitoiminnallisuuksia sekä laajentamaan merkittävästi lokien hallintaan ja arkistointiin liittyviä kyvykkyyksiä. Tekstissä tulee rajata tarkoin minkä tietojen ja tietojärjestelmien kohdalla lokitietojen kerääminen tässä laajuudessa on pakollista.

### **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§ 1. mom. todetaan, että asiantunnuksen muodostaminen jäisi tiedonhallintayksikön harkintaan. Eri tiedonhallintayksiköiden muodostamat asiatunnukset eivät todennäköisesti tulisi olemaan yhteismitallisia, joten organisaation sisäinen yksilöivä asiatunnus ei takaa yksilöintiä esim. keskitetyssä arkistointiratkaisussa, mikäli ”keskitetyllä arkistointiratkaisulla” tarkoitetaan esim. arkistolaitoksen arkistointiratkaisua tai jotain muuta yhteistä / kansallista arkistointiratkaisua.

Ehdotettu 26 § on tulkinnanvarainen ja vaatii selvennystä. Tarkoitetaanko pykälän otsikossa mainituilla palveluluilla kansalaisille suunnattuja palveluja vai myös esimerkiksi Valtorin kaltaisen hallinnon sisäisen palvelukeskuksen tuottamia palveluja?

24 § Rekisteröinti asiarekisteriin. Nykylainsäädännön mukaan pääsääntöisesti on säilytetty kaikki asiarekisterit ja hakemistot, vaikka aineistoja niihin liittyen ei olisikaan säilytetty. Jo näiden hakemistojen kautta saa käsityksen viranomaisten kokonaisvaltaisesta toiminnasta. Salassa pidettävät rekisterit tulevat julkisiksi joko 25 vuoden kuluttua tai 150 vuoden kuluttua. Ihmisiin liittyvät tiedot ovat esim. sukututkijoille tärkeitä. Tämä tulee olemaan suuri muutos nykylainsäädäntöön ja voi sisältää jopa oikeusturvaan liittyviä menetyksiä yksilön näkökulmasta. Nyt rekisterin avulla on voitu toimia, tosin vuosikymmentenkin kuluttua.

24§ pykälän kuuluisi ilmeisesti ilmaisu: ”... merkitään asiarekisteriin myös lähettäneen tiedonhallintayksikön tunnus”. Järjestelmään antaa jokaiselle viranomaiselle omassa asiarekisterijärjestelmässään uuden ns. oman tunnuksen. Lähettäjän numero on joka tapauksessa sisällytetty järjestelmään. Tunnusten luvun tulee olla aukoton. Tässä on ollut kysymys vastaavasta tilanteesta kuin laskujen tositiesarjat. Toistaiseksi jokainen viranomainen vastaa itse asiarekisterinsä tietosisällöstä.

24 §: Asiarekisterin käsite on käytännössä laajempi kuin lakiesityksessä annetaan ymmärtää.

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

-

### **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)**

40 §:n säännös Kansallisarkiston jo tekemistä seulontapäätöksistä, että ne uusittaisiin, on tarpeeton. Pääsääntöisesti päätökset ovat hyvin ohjanneet viranomaisen toimintaa. 1300 päätöksen auki repiminen ja uudelleen päättäminen on hallinnon voimavarojen ja resurssien tuhlausta.

#### **14. Muut huomiot**

-

#### **Vaikutusten arviointi**

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

-

##### **Tietoturvallisuus:**

-

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

-

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

-

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

-

##### **Muuta huomioitavaa:**

-

Taskinen Pirkko  
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori - Valtion tieto- ja  
viestintätekniikkakeskus Valtori