

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**

Liikenteen turvallisuusvirasto (jäljempänä Trafi) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja lausuu seuraavaa:

Trafi kannattaa sitä, että säädetään mahdollisimman kattava julkisen hallinnon tiedonhallintaa sääntelevä yleislaki. Säädettyvä laki tulee parantamaan kansalaisen asemaa ja edistämään julkisuusperiaatteen toteutumista.

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

-

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

-

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

Esitysluonnoksen 2 §:n 5 kohdassa esitetty tietoaineiston määritelmä on sinänsä hyvä, mutta tietoaineistoja ei ole aiemmin tunnistettu, puhumattakaan siitä, että niiden perusteella voitaisiin tehdä merkintöjä uuteen asiarekisteriin.

Esitysluonnoksen 2 §:n 6 kohdassa määriteltäisiin tietovarannon käsite. Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, mikä on tietovarannon ja rekisterin suhde toisiinsa.

#### **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)**

Hallituksen esitysluonnoksen 10 ja 11 §:ssä säädettäisiin tiedonhallintamallista ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta.

Esitysluonnoksen mukaan 10 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintamallin kuvaus koostuisi muun muassa eri tason arkkitehtuurikuvauksista ja tiedonohjaussuunnitelmasta. Lisäksi olisi koostettava tiedonhallintamallia ylempitasoinen, julkaistava tiedonhallintakartta. Trafi pitää hyvänä rakennetta, jossa selkeästi erotellaan varsinaiset kuvaukset ja niistä johdetut näkymät, sillä kuvausten ensisijaisena tarkoituksena tulisi olla tukea organisaatioiden omaa kehittämistä ja johtamista ja siten niiden toteutustavan ja sisällön tulisi olla räätälöitävissä organisaatioiden erilaisia tarpeita vastaavaksi. Esitysluonnoksessa yksilöidyt kuvaustarpeet ovat pääosin asianmukaiset, mutta Trafi esittää yleisenä kommenttina, että arkkitehtuurityön sekä kuvausten rakenteen ja sisällön ohjaamisen tulisi tapahtua pääosin niiden hyödyntämiseen liittyvien tavoitteiden kautta.

Tiedonhallintakartan, josta säädettäisiin pykälän 3 momentissa, sisältövaatimukset ovat pääosin asianmukaiset. Trafi kiinnittää kuitenkin huomiota tasoon, jolla tietojärjestelmiä on tarpeen kuvata julkaistavassa kuvauksessa, jonka kohderyhmänä ovat rekisteröidyt ja tiedon potentiaaliset hyödyntäjät. Trafi pitää asianmukaisena ja riittävänä tasona loogisia järjestelmäkokonaisuuksia, jotka vastaisivat käsitteen ”tietovaranto” mukaista tasoa. Tiedonhallintakartan

sisältövaatimuksissa mainitaan palveluiden kuvaaminen. Tätä ei kuitenkaan mainita aiemmassa pykälän 2 momentissa, jossa kuvataan tiedonhallintamallin sisältövaatimukset. Turhien sekaannuksien välttämiseksi ehdotetaan, että sisältövaatimukset kuvattaisiin pykälässä mahdollisimman yhdenmukaisesti.

Esitysluonnoksen 11 §:n mukainen tiedonhallinnan muutossuunnitelma koostuisi niin ikään normaaleista kehittämisessä tarvittavista arkkitehtuuri- ja muista suunnitelmista. Muutossuunnitelmaa koskevissa vaatimuksissa tulisi kuitenkin huomioida suunnittelun eri tasot erityisesti suurempia kehityshankkeita koskevan lausuntomenettelyn osalta. Vaatimusten ei tulisi ohjata kehittämistä kohti ns. vesiputousmallia, vaan niissä tulisi korostaa riittävää tasoa, jolla vaikutukset on mahdollista arvioida. Lisäksi lausuntomenettelyssä tulisi painottaa vaikutusten arvioinnin kattavuuden tarkastelua eikä suunnitelman sisällön arviointia. Lausuntomenettelyn osalta olisi myös varmistettava, ettei siitä muodostu estettä tai hidastetta organisaatioiden kehittämiselle.

Edelleen esitysluonnoksen 12 §:n mukaan lausuntomenettelyä tarvittaisiin, jos muutos koskee yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Vaatimus edellyttää yhteisten tietovarantojen sekä lausuntokynnyksen selkeää määrittelyä.

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

Hallituksen esitysluonnoksen 14 §:ssä säädettäisiin tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta. Pykälässä edellytetään järjestelmien suunnittelua siten, että tietoaineistosta voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännös korostaa sitä, että asiakirjat on voitava muodostaa tietojärjestelmän hakutoiminnoilla. Perustelusta ei käy selvästi ilmi, rajautuuko se siihen, että asiakirja on yleensä ottaen pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmän hakutoiminnolla. Jos se koskee myös palveluiden tuottamisen tueksi tallennettua tietoa, tulisi se aiheuttamaan merkittäviä muutostarpeita ja kustannusvaikutuksia nykyjärjestelmiin. Se myös rajaisi tuotepohjaisten järjestelmien hyödyntämismahdollisuuksia.

Esitysluonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin tietojen siirtämisestä tietoverkossa. Sen mukaan viranomaisten olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja, ja tietojensiirto olisi järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä henkilötietojen osalta laajamittaista tietojen luovuttamista vai jo yksittäisen henkilötiedon luovuttamista.

Esitysluonnoksen 18 §:ssä säädettäisiin lokitietojen keräämisestä. Esitettävä säännös jättää epäselväksi sen, onko rekisterinpitäjän kerättävä ulkopuolisten käyttäjien osalta itse lokitiedot käyttäjätasolla vai riittääkö lokitietojen keräys rekisterinpitäjän osalta organisaatiokohtaisesti, kun käyttäjätason lokitiedot ovat saatavissa varsinaisesta käyttäjäorganisaatiosta. Epäselväksi jää lisäksi se, sovelletaanko 18 §:ää myös esitettävän 31 §:n nojalla muille kuin viranomaisille tapahtuviin luovuttamisiin teknisen rajapinnan avulla.

Trafissa sen järjestelmiä suoraan käyttävät lokitetaan tällä hetkellä käyttäjäkohtaisesti. Trafilla on kymmeniä sopimuskumppaneita, jotka tarjoavat esimerkiksi yksittäiskyselypalveluita yksityisten ihmisten ja organisaatioiden käyttöön. Nämä ulkopuoliset sovellus-sovellus -rajapintaa käyttävät tahot lokitetaan Trafissa organisaatiokohtaisesti (esimerkiksi julkiset yksittäiskyselypalvelut). Näiden palveluiden tuottajat on veloitettu lokittamaan omat palvelunsa käyttäjäkohtaisesti, joten käyttäjäkohtaiset lokitiedot on tarvittaessa saatavilla palveluiden tarjoajilta. Jos edellytettäisiin, että kaikista käyttäjistä kerätään käyttäjäkohtaista lokitietoa myös Trafissa, syntyisi näistä lokitiedoista massiivinen henkilörekisteri. Tältä kannalta mahdollinen velvollisuus käyttäjäkohtaisten lokitietojen keräämiseen niissä tapauksissa, joissa organisatorisella tasolla kerättävä lokitieto mahdollistaa riittävällä tasolla tiedonkäytön kontrolloinnin, näyttäisi olevan ristiriidassa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 5 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ilmenevän tietojen minimoinnin periaatteen kanssa.

Lisäksi lokitietojen kerääminen käyttäjäkohtaisesti aiheuttaa rajapintojen muutostöitä sekä mittavia sopimusjärjestelyitä, mitä ei voida pitää tavoitetilan mukaisena. Käyttäjäkohtaisten lokitietojen

kerääminen myös vaikeuttaa tietojen käyttöä osana MaaS (Mobility as a Service eli Liikkuminen palveluna) -hankkeita.

## **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)**

Hallituksen esitysluonnoksen 26 §:ssä säädettäisiin muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinnasta. Sen mukaisesti organisaatioissa olisi tunnistettava ja yksilöitävä tietojärjestelmissä palvelun yhteydessä syntyvät tietoaineistot sekä tehtävä niistä merkinnät keskitettyyn asiarekisteriin, mistä säädettäisiin tarkemmin 23 ja 24 §:ssä. Trafi pyytää huomioimaan, että vaatimuksen täyttäminen aiheuttaisi tunnistamis- ja kuvaustyön lisäksi muutoksia operatiivisiin järjestelmiin ja mahdollisesti myös nykyisiin asianhallintajärjestelmiin sekä niiden väliseen integraatioon. Tästä syystä ehdotetaan, että pykälään liitettäisiin siirtymäsäännös, joka mahdollistaisi tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen.

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

Hallituksen esitysluonnoksen 28 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälän tarkoituksena olisi vähentää viranomaisten rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta. Tavoite on hyvä ja edesauttaa viranomaisen tehtävien nopeampaa ja joustavampaa hoitamista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että lähtökohtana olisi se, että viranomaisen olisi ensisijaisesti kerättävä tarvitsemansa tiedot niistä tietovarannoista, joihin sillä olisi tiedonsaantioikeus. Hallituksen esitysluonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, olisiko viranomaisten tiedonsaantioikeutta

tarkoituksenmukaista laajentaa erityislaeissa. Esimerkiksi hakemusasioissa, joissa tarvittavat tiedot on säädetty hakijan toimitettaviksi, ei viranomaiselle ole välttämättä säädetty tiedonsaantioikeuksia muiden viranomaisten rekisteritietoihin. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan esimerkiksi erilaisten otteiden tietoihin (kaupparekisteriote, kiinteistörekisteriote). Nämä tiedot ovat pääosin julkisia, kenen tahansa saatavilla olevia tietoja. Viranomainen voi tarvita asian käsittelyssä tietoja, jotka eivät ole saatavissa ilman tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä. Tällaisiin tietoihin lukeutuvat myös salassa pidettäviksi katsottavat tiedot.

Esitysluonnoksen 29 §:ssä säädettäisiin viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla.

Esitysluonnoksen 29 §:ssä esitetään, että viranomaisilla olisi velvollisuus toteuttaa viranomaisten välinen tietojen vaihto lähtökohtaisesti viestipohjaisena. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rajapintojen avulla tietoja luovutettaisiin yksittäisissä tilanteissa, kun tietoja tarvitsevilla viranomaisella olisi jokin asia käsittelyssä tai palvelu tuotettavana. Sen sijaan tiedostomuotoinen tiedon luovuttaminen rajoitettaisiin 29 §:ssä koskemaan vain luovutuksia, jotka ovat välttämättömiä toisen viranomaisen tietovarannon ajantasaistamiseksi tai suunnittelu- ja

selvitystehtävän tai tutkimuksen toteuttamiseksi. Rajoitus on katsottu asianmukaiseksi muun ohella henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä.

Esitettävä säännös rajoittaisi käytännössä sellaisia tiedostomuotoisia tietojen luovuttamisen tapoja, joissa luovutusperusteena on viranomaisen sovellettava erityislainsäädäntö. Esimerkiksi Trafi on kehittänyt aineistomuotoisten tietojen luovuttamiskäytäntöjä pitkälle perustuen Trafin soveltamien erityislakien tiedonluovutussäännöksiin. Tiedon luovuttamista koskevat säännökset on koottu pääosin yhteen lakiin, lakiin liikenteen palveluista (320/2017). Lain liikenneasioiden rekisteriä ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat tulleet voimaan 1.7.2018 ja niitä on sovellettu siitä alkaen. Silloin, kun tietoja luovutetaan enemmän kuin yksittäisenä tietona, Trafi arvioi luovutuksensaajan oikeuden henkilötietoihin tapauskohtaisesti sekä ottaa huomioon tiedonluovuttamista koskevat rajoitukset. Henkilötietojen suojaan liittyvät seikat selvitetään tapauskohtaisesti ennen tietojen luovuttamista.

Trafi katsoo, että aineistomuotoista tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä ei tule rajoittaa liiaksi. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetut esimerkit siitä, milloin aineistomuotoinen tiedonluovutus katsottaisiin sallituksi, eivät vastaa kaikkia niitä tilanteita, joissa Trafin on tarkoituksenmukaisinta luovuttaa tietoja tiedostomuotoisina. Trafin tietopalvelu tekee tarvittaessa tapauskohtaiset räätälöidyt aineistotoimitukset. Nämä tilanteet eivät liity pelkästään perusteluissa todettuihin asioihin, vaan ne voivat liittyä esimerkiksi poliisin tarvitsemiin tietoihin rikokseen liittyvän ajoneuvon yksilöinnissä. Jos laki tulisi voimaan esitettävässä muodossa, aineistomuotoinen tietojen luovuttaminen tulisi kyseeseen vain poikkeustapauksissa.

Esitettävä säännös on lähtökohtaisesti kannatettava ja viranomaisilta tulisikin edellyttää teknisen käyttöyhteyden käyttämistä aina kun se on mahdollista ja tiedon käyttötarkoitukseen nähden perusteltua. Trafi haluaa kiinnittää lain valmistelussa huomiota siihen, että viranomaisten rekistereihin sisältyy erilaisia tiedontarpeita, joiden vuoksi erilaiset tietojenluovuttamisen tavat tulee mahdollistaa.

Lisäksi 29 §:ssä säädettäisiin, että viranomaisen olisi toteutettava säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Esityksessä ei ole otettu kantaa tietolupiin ja pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedonsaantiin olisi oltava jokin siihen oikeuttava säännös, joka voisi sisältyä julkisuuslakiin tai muuhun lakiin. Epäselväksi jää, tekeekö tietoja luovuttava viranomainen edelleen päätöksen tietojen luovuttamisesta, jossa otetaan tiedonsaantioikeuden lisäksi kantaa tiedon luovutustapaan sekä mahdollisesti myös 30 §:ssä tarkoitettuihin katseluyhteyden avaamisen edellytyksiin, ja onko tietoja pyytävällä viranomaisella oikeus saada valituskelpoinen hallintopäätös, jolloin asian voisi saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

## **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**

Trafi katsoo, että rajapintojen teknisen yhteensopivuuden tavoitetta ja määritelmää olisi syytä tarkentaa. Yhteentoimivuutta edistetään tehokkaimmin huomioimalla julkishallinnon arkkitehtuuri sekä muilta osin vaatimalla yleiskäyttöisiä teknologiariippumattomia rajapintoja, joihin voi liittyä vain tyyppillisiä järjestelmien väliseen integraatioon liittyviä vaatimuksia. Yleisesti rajapintojen tehokas hyödyntäminen ja ylläpitäminen vaatii myös selkeää rajapintojen hallintamallia, jossa huomioidaan muun muassa rajapintojen versiointi, joka on edellytyksenä rajapintojen kehittämisen riippuvuuksien vähentämiseksi. Lisäksi rajapinnan tarjoajalla tulisi lähtökohtaisesti olla oikeus määritellä rajapinnalle tekniset vaatimukset samalla tavalla kuin tietosisällön osalta. Vaatimuksen voi linkittää siihen, että kummallakin osapuolella on velvollisuus selvittää ja huomioida muiden viranomaisten tarpeet tiedon hyödyntämiselle, jolloin rajapinnan tarjoajalla on edellytykset tarvittaessa huomioida myös hyödyntäjien tekniset ratkaisut.

Tietosisällön osalta Trafi pitää tärkeänä varmistaa, että rajapintoja ei ole tarvetta räätälöidä kunkin tarvitsijan yksilöityjen vaatimusten mukaisesti, vaan tieto on voitava tarjota yleiskäyttöisellä, laajempaa hyödyntäjäkuntaa palvelevalla tietosisällöllä.

## **Vaikutusten arviointi**

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

Taloudellisia vaikutuksia tulevat aiheuttamaan tietojen kuvaaminen ja rajapintojen kuvaaminen.

### **Tietoturvallisuus:**

-

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

Hallituksen esitysluonnoksen 26 §:ssä esitettävän muun kuin asiankäsittelyn yhteydessä syntyvän tietoaineiston hallinnan vaatimusten toteuttamisen taloudelliset vaikutukset ehdotetaan tarkemmin selvitettäväksi.

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

Taloudellisia vaikutuksia tulevat aiheuttamaan rajapintojen avaaminen ja niiden toteuttaminen.

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

-

**Muuta huomioitavaa:**

-

Laatikainen Riitta  
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi