

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**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK on lausunut asiasta jo syksyllä 2017 ministeriön lausuntokierrokselle lähettämään työryhmäraporttiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä ja esittää nyt valmisteltuun hallituksen esitysluonnokseen seuraavat huomiot.

EK pitää hyvänä, että viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietojen hyödyntämistä pyritään edistämään. Samoin varsin mutkikkaaksi osoittautuneen tietoturvallisuusluokittelun ja erilaisten vaatimusten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen vastaamaan paremmin nykyisiä tarpeita on perusteltua. Esityksen tietopoliittinen tavoite myös parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palveluiden välillä ja voi siten osaltaan lisätä julkisen sektorin tehokkuutta.

EK katsoo kuitenkin, että syksyllä 2017 julkaistun työryhmäraportin ja sitä koskevan lausuntokierroksen jälkeen toteutettuun lakiehdotuksen valmisteluun olisi tullut ottaa elinkeinoelämä mukaan. Nyt valmistelu on toteutettu hallinnon sisäisesti, vaikka elinkeinoelämän piiristä on esitetty aikaisemmassa vaiheessa pyyntöjä päästä osallistumaan lainsäädäntöuudistuksen jatkotyöhön ja tuoda sitä kautta yritysnäkökulmaa esille. Tämä olisi luonnollisesti mahdollistanut myös elinkeinoelämän vaikutusten paremman arvioinnin, joka nyt on jäänyt esitysluonnoksessa valitettavan ohueksi, kuten myöhemmin ao. kohdassa (luku 4 Esityksen vaikutukset) lausunnessamme tuomme esille.

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

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

#### Tavoitteet

EK kannattaa lakiehdotukseen kirjattua tavoitetta viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta olla pyytämättä hallinnon asiakkaalta asiankäsittelyä varten todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada tiedot toiselta viranomaiselta luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla (28 §) EK toivoisi tältä osin kuitenkin vielä selkeytystä soveltuuko tämä yritysten lupamenettelyihin ja mikä on uuden lain suhde muuhun lainsäädäntöön, jossa asetetaan yrityksille tietopyyntöjä (kuten dokumentointi- ja raportointivelvollisuuksia, joita sisältyy useisiin lakeihin). EK katsoo, että periaate tiedon kysymisestä vain kerran tulee laajentaa myös yrityksiin.

EK:n näkemyksen mukaan sähköisen viranomaisasioinnin tavoitteena tulee olla nykyistä korkeampi taso ja sen tulee tukea datatalouden edistämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Tiedon siirtoa teknisten rajapintojen välityksellä tulee kehittää määrätietoisesti ja ottaa ne ehdotusta (7 luku) laajemmin käytettäväksi myös julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden välillä, koskemaan niin viranomaisasiointia kuin mahdollistamaan kaupallinen käyttö. Rajapintojen ja avoimuuden kautta julkinen data saadaan tehokkaasti hyödynnettäväksi ja tämän tulee koskea dataa, joka ei ole sensitiivistä, salassa pidettävää tai sisällä yksityiselle taholle kuuluvia aineettomia yksinoikeuksia.

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

#### Soveltamisala (3 §)

EK näkee, että lain soveltaminen eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöihin on hyvin ongelmallista. Hallituksen esitysluonnoksessa nämä yhtiöt rinnastetaan suoraan viranomaisiin. Jo nykyisin sovellettavat tietoturva-, luokittelu-, ja muut vastaavat vaatimukset voimassa olevan erityissääntelyn ja kansainvälisten velvoitteiden perusteella muodostaisivat ko. ehdotukselle päällekkäistä sääntelyä, jota näiden yhtiöiden olisi mahdotonta hallita. EK esittääkin, että eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöt tulisi poistaa soveltamisalasta.

#### Ohjausjärjestelmä ja tiedonhallintalautakunta (7 §)

Esityksen mukaan tiedonhallinnan yleinen ohjaus säilyy valtiovarainministeriössä. Samalla esityksen 7 §:ssä ehdotetaan perustettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. Tällä hetkellä EK katsoo, että tiedonhallintalautakunnan perustamiselle ei ole riittäviä perusteita.

Lautakunnan suhde muuhun julkishallinnon digitalisaatiojohtamiseen jää hyvin epäselväksi. Julkishallinnon digitalisaation johtaminen tulisi ensisijaisesti koota selkeäksi kokonaisuudeksi ja vasta tämän jälkeen arvioida tarpeet yksittäisten uusien viranomaisten osalta. Lautakunta muodostaisi esitetystä muodostaan ylimääräisen ja tarpeettomia kustannuksia aiheuttavan hallinnollisen kerroksen julkishallinnon tiedonhallintaan. Lisäksi lautakunnan tehtävät olisivat laajat sisältäen vaihtelevasti päätöksentekoa, valvontatehtäviä sekä suositusten antoa. Sen toiminta olisi lähinnä omiaan monimutkaistamaan ja sekavoittamaan tiedonhallinnan järjestelyitä viranomaisissa. Lähtökohtaisesti viranomaisten tulee tulkita lainsäädäntöä itsenäisesti ilman lautakunnan kaltaista rooliltaan ja vastuultaan epäselvää lisärakennetta.

Mikäli julkishallinnon tiedonhallinnan ohjaamiseen ja valvontaan katsotaan laajemman selvityksen jälkeen tarvittavan lisää voimavaroja, tulisi tehtävä hoitaa vastuuministeriössä virkатыönä ja ensisijaisesti olemassa olevien resurssien käyttöä tarkoitukseen ohjaten. Mikäli lautakunnan perustamiseen kuitenkin päädyttäisiin, EK pitää tärkeänä, että tiedonhallinnan asiakasnäkökulma ja elinkeinoelämän edustus tulee lautakunnassa, tai vähintäänkin sen alaisessa jaostossa, turvatuksi. Nyt valmistellun pykäläehdotuksen mukaan lautakunnan ja jaostojen kokoonpano voi muodostua ainoastaan julkisten organisaatioiden ja tutkimusorganisaatioiden edustajista. Viranomaisen toiminnassa on tärkeä huolehtia, että noudatettavat menettelyt ja standardit eivät tarpeettomasti poikkea yksityisen sektorin noudattamista, jotta voidaan varmistaa julkisen ja yksityisen puolen mahdollisimman saumaton yhteistyö.

#### **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)**

Tietoturvaluisuus (4 luku)

EK pitää tervetulleena, että julkishallinnon tietoturvaluisuuteen kiinnitetään kasvavaa huomiota. Lisäksi on tärkeää, että tietoturvaluisuutta ja tietoturvaluisuustoimenpiteiden toteuttamista lähestytään säännöksissä riskiperusteisesti tietojärjestelmien koko elinkaari huomioiden. Säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan usein toiminnan keskeiseksi lähtökohdaksi

riskien tunnistaminen ja riskiarviointi. Samaan aikaan jää käsitteellisesti epäselväksi, milloin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitetaan uhkia tai uhkien tunnistamista, milloin taas riskejä ja niiden tunnistamista. Käsitteellisesti ja käytännön toiminnan kannalta ero on merkittävä ja kaipaa siten vielä selkeyttämistä.

Tietoturvallisuus on määritelty esityksessä hyvin perinteisesti jakamalla se luottamuksellisuuden, eheyden ja käytettävyyden osuuksiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa eheys on kuitenkin määritelty poikkeuksellisen laajasti sen sisältäessä myös kiistämättömyyden sekä semanttisen yhteentoimivuuden eri järjestelmien välillä. Samoin toiminnallinen käytettävyys (helppokäyttöisyys, loogisuus) on määritelty esityksessä tietoturvaominaisuudeksi. EK katsoo, että tietoturvallisuutta koskevan käsitteistön yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen on vielä jatkovalmistelussa tarpeen.

Esityksen 13 §:ssä määritellään, että tiedonhallintayksikön tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan sen palveluksessa olevien tai sen lukuun toimivien henkilöiden luotettavuus. Säännöksessä viitataan turvallisuusselvityslakiin ja yksityisyyden suojasta työelämässä koskevaan lakiin. Velvoite sinällään on perusteltu, mutta EK haluaa korostaa, että kyseiset toimenpiteet tulee toteuttaa siten, että ne eivät aiheuta ylimääräisiä kustannuksia, tarpeetonta kuormitusta, velvoitteiden päällekkäisyyttä tai sopimuksellisia ongelmia julkishallinnolle palveluita tuottaville yrityksille.

Erilaisten julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimuksia määriteltäessä on huomioitava niiden sujuva soveltaminen tilanteissa, joissa yritykseen kohdistetaan vastaavia vaatimuksia. Esityksen 16 §:ssä määritellään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamiseen liittyvät velvoitteet varsin yksityiskohtaisesti. Velvoitteet ulottuvat teknisistä ja hallinnollisista menettelyistä toimitilojen turvallisuuteen asti. EK korostaa, että säännöksessä tulisi vielä erikseen korostaa toimenpiteiden toteuttamisen riskiperusteisuutta erityisesti silloin, kun kyseisiä velvoitteita sovellettaisiin palvelutuottajaan tai muuhun yksityiseen toimijaan.

EK muistuttaa, että julkishallinnon erillisen yksityiskohtaisen vaatimusmäärittelyn ulottamista sellaisenaan yksityisiin toimijoihin tulee ehdottomasti välttää. Tämä tarkoittaa, että julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimusten olisi perusteltua vastata mahdollisimman laajasti nykyisiä kansainvälisesti tunnustettuja turvallisuuden hallinnan viitekehyksiä ja malleja. Lisäksi julkishallinnossa tullaan väistämättä tarvitsemaan aiempaa enemmän tietoturvallisuuden ja riskienhallinnan osaamista.

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

Turvallisuusluokittelu (5 luku)

EK katsoo, että viranomaisen asiakirjojen luokittelujärjestelmän ja niihin kytkeytyvän tietoturvallisuusohjeiston selkeyttäminen on tervetullutta. Nykyisin tulkintaepäselvyydet ja jäykät yksityiskohtaiset sekä tehottomat pääosin tietojen luottamuksellisuuteen liittyvät turvallisuusvaatimukset ovat aiheuttaneet yrityksille epävarmuutta ja merkittäviä kustannuksia. Tämä puolestaan voi jatkossa entisestään kasvattaa julkishallinnolle tuotettavien palveluiden kustannuksia. EK kuitenkin muistuttaa lain soveltamisalaan liittyen, että julkishallinnon luokittelujärjestelmä ei sellaisenaan sovellu kaikille toimialoille tai ylipäättään yksityisille yhteisöille, koska niihin voi kohdistua jo runsaasti sektorikohtaista tietoturvallisuussäätelyä ja -vaatimuksia.

EK korostaa, että jatkovalmistelussa on vielä syytä kiinnittää huomiota yritysten luottamuksellisten ja salaisten tietojen käsittelyyn viranomaisissa. Esityksen 21 §:n toisessa ja kolmannessa momentissa mainitaan erityiset III, II ja I turvallisuusluokkiin kohdistuvat tietoturvallisuusvaatimukset, joilla suojattaisiin 19 §:ssä mainittuja etuja. EK huomauttaa, että esityksen mukaan viranomaiset eivät kuitenkaan voisi luokitella yksityiseltä yritykseltä tai yhteisöltä saamiaan tietoja mainittuihin turvallisuusluokkiin. EK katsoo, että turvallisuusluokittelulla tulisi tarvittaessa kyetä suojaamaan myös yksityistä etua esimerkiksi tilanteissa, joissa yritys luovuttaa liikesalaisuuksiaan viranomaiselle.

Esityksen perusteella yritysten luottamuksellisia tai salaisia tietoja tulnaisiin mahdollisesti jatkossa käsittelemään viranomaisissa ainoastaan IV-turvallisuusluokassa. Tämän lisäksi niihin sovellettaisiin tietoturvallisuuden riskiarvion perusteella muita suojaustoimenpiteitä. EK muistuttaa, että tällöin esimerkiksi yritysten liikesalaisuuksien viranomaista korkeammista suojausvaatimuksista on kyettävä tarvittaessa sopimaan erikseen viranomaisen kanssa.

Lisäksi on tärkeää, että viranomaiselle ei tule säätää 22 §:n mukaista yksipuolista mahdollisuutta tiedon salassapitoa koskevan merkinnän poistamiseen tai muuttamiseen ilman yrityksen nimenomaista suostumusta, sillä se vaarantaisi merkittävästi liikesalaisuuksien suojausta Suomessa.

#### **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)**

-

#### **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:**

-

**Tietoturvallisuus:**

-

**Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

-

**Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

**Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

-

**Muuta huomioitavaa:**

Vaikutukset elinkeinoelämään (yleisperusteluiden luku 4.6)

Esityksen mukaan säännöksillä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämään. EK katsoo, että vaikutusarviointi on tältä osin puutteellinen.

EK arvioi, että lainsäädäntö ja käytettävissä oleva teknologia mahdollistavat viranomaispalveluiden kehittämisen niin, että yritysten asiointitarve vähenee huomattavasti tai jopa loppuu joiltakin osilta tehokkaamman tiedon luovuttamisen ja käytön seurauksena. Esimerkiksi yrityksiin kohdistuva turha byrokratia viranomaislupa- ja valvontakäytäntöihin liittyen vähenisi olennaisesti, jos tiedot löytyisivät jatkossa valmiina julkishallinnon rekistreistä.

Lakiehdotusluonnoksessa jää nyt epäselväksi, mitä kaikkia palveluita se on tarkoitettu koskemaan ja missä laajuudessa yritysten asiointi ja dokumentointi viranomaisten suuntaan uudistuksen johdosta vähenisi. Lakiehdotuksesta elinkeinoelämälle seuraavia, ainakin välillisesti merkittäviä, vaikutuksia

tulisi kyetä lopullisessa esityksessä riittävän selkeästi ja käytännönläheisesti avaamaan ja arvioimaan.

EK myös muistuttaa, että julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimusten toteuttamisesta ilman riittävää riskienhallintaosaamista voi muodostua huomattavia kustannuksia koko yhteiskunnalle. Tämän vuoksi EK korostaa, että tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn ja tietoturvallisuusvaatimusten laajentuessa koskemaan koko julkishallintoa, viranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota toiminnan riskiperusteisuuteen ja kustannustehokkuuteen. Tämä tarkoittaa, että julkishallintoon tarvitaan tulevaisuudessa lisää riskienhallinnan ja tietoturvallisuuden osaamista. Lisäksi määriteltäessä tarkemmin esimerkiksi esityksen 21 §:n tietoturvallisuusvaatimuksia yritykset tulee ottaa tiiviisti mukaan valmistelutyöhön, jotta voidaan välttyä yhteensopimattomien ja tarpeettomia kustannuksia aiheuttavien rakenteiden luominen.

Tähtivuori Riikka  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK