

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**

Väestörekisterikeskus lausuu hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa.

Väestörekisterikeskus katsoo yleisesti, että nyt valmisteilla oleva sääntely on kokonaisuudessaan erittäin kannatettavaa ja edellytys julkisen hallinnon sähköistämiseksi, yhdenmukaisemmille toimintatavoille, yhteentoimivuudelle sekä byrokratian vähentämiseksi valtionhallinnon ja tarpeellisen osin muun julkisen hallinnon sisällä. Lisäksi Väestörekisterikeskus katsoo, että sääntelyllä on positiivisia vaikutuksia julkisen hallinnon asiakkaisiin, sekä luonnolliseen henkilöihin että oikeushenkilöihin.

Väestörekisterikeskus esittää kootusti seuraavat huomiot annettuun esitykseen:

- 1) Yleislainsäädännöllä pitäisi pyrkiä säätelemään mahdollisimman kattavasti koko tiedonhallintalain soveltamisalaa siten, että jatkovalmistelussa arvioidaan kriittisesti tarvetta erityislainsäädännölle ja pyritään sisällyttämään yhteneväistä sääntelyä yleislakiin. Tämä koskee erityisesti tietojen luovutuksen sääntelyä sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoille, joka nykyisellään perustuu pitkälti erityislakien säännöksiin.
- 2) Tietojen vaihtoa julkishallinnossa helpotetaan ja hallinnon asiakkailta ei pyydetä erikseen tietoa, joka on saatavilla rekistereistä. Lupa- ja selvittelymenettelyistä luovutaan julkishallinnossa mahdollisimman laajasti, ja asetelma on, että viranomainen voi luottaa toisen viranomaisen

toimivan asetettujen yleisten vaatimusten mukaisesti. Tämä edellyttää esitetyn mukaisesti tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn ulottamista yhtenäisenä myös kunnallisiin viranomaisiin.

3) Tiedonhallintayksiköt veloitetaan huomioimaan kansalaisten tietoon liittyvät oikeudet tiedonhallintaansa toteuttaessaan ja suunnitellessaan. Lisäksi liittyen mydata-sääntelyyn ja -kehitykseen, varmistetaan, että sääntely luo mahdollisuuksia kehittää mydataa. Samalla on kuitenkin varmistettava palveluprosessien sujuvuus hallinnon asiakkaan tahdonilmaisusta huolimatta lakisääteisiä prosesseja toteutettaessa

4) Vastuut ja veloitteet muun muassa yhteentoimivuuden turvaamisessa ja kokonaisarkkitehtuurin huomioimisessa on oltava selkeät.

5) Teknisten rajapintojen rakentaminen ja käyttö tietojen vaihdossa viranomaisten välillä pitäisi olla veloitettavaa. Veloitteen tulisi koskea uusien järjestelmien lisäksi myös keskeisiä olemassa olevia järjestelmiä. Rajapintojen kautta tapahtuva tietojen kysely pitäisi olla ensisijainen tapa ja katseluyhteyden osalta perusteluihin pitäisi tarkentaa sen käyttötarkoitusta. Edelleen eräajoilla tapahtuvat tietojen siirrot pitäisi mahdollistaa vain rajattuihin tilanteisiin.

6) Tiedonhallintalautakunnan on oltava resursein ja kompetenssin toimija, joka pystyy ottamaan kantaa ja käsittelemään tehokkaasti sille annettuja tehtäviä. Lisäksi valvonnan keinoihin ja vastuiden selkeyttämiseen pyydetään kiinnittämään huomiota. Tiedonhallintalautakunnan jäsenille maksettavien kokouspalkkioiden maksamisen osalta toteutus on arvioitava uudelleen.

7) Väestökisterikeskuksen toimintaan liittyen esitetään tarkennuksia sekä Yhteentoimivuusalustan kirjaamista selkeästi Väestökisterikeskuksen lakisääteiseksi tehtäväksi. Esitettyjen henkilöresurssien ja kustannusten osalta katsotaan ehdotetut kirjaukset riittäviksi, mutta näitä on arvioitava vielä käytännön tehtävien hoidon alettua. Lisäksi esitetään Väestökisterikeskuksen tehtäviin liittyen erillisrahoitusta, jolla taattaisiin riittävä resursointi siirtymäkauden aikaiseen lisääntyneeseen asiantutija- ja koulutuspalveluiden tuotantoon.

Johdannossa on todettu, että laajasti sovellettavalla sääntelyllä voidaan varmistaa riittävän laadukas tiedonhallinta, kuten myös tietoturvallisuuden taso, kaikissa sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa toimijoissa ja että tällöin voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa, muun muassa lupa- ja selvitysmenettelyjä toimijoiden välillä. Kuitenkin esityksessä todetaan, että tietojen luovuttamisesta säädetään muualla lainsäädännössä, joten nyt esitettävä lainsäädäntö ei tule Väestökisterikeskuksen näkemyksen mukaan poistamaan kaikkea tiedon luovutukseen liittyvää selvittelyä, esimerkiksi luovutettavien tietosisältöjen tarpeellisuuden arviointia. On kuitenkin hyvä, että tietoturvallisuuteen liittyviä selvityksiä ei toiselta viranomaisilta tarvitsisi jatkossa pyytää esim. väestötietojärjestelmän, myöhemmin myös VTJ, tietojen luovutuksessa, jos tietoturvallisuuden

vaatimukset ovat kaikilla samat. Tämä keventäisi osaltaan jo tietojen luovutuksen hallinnollista prosessia tietojen luovutuksissa julkishallinnon toimijoiden välillä.

Väestörekisterikeskus kannattaa lupa- ja selvitysmenettelyistä luopumista mahdollisuuksien mukaan ja sitä, että luotetaan julkishallinnon toimijan toimivan vaatimusten mukaisesti. Vaikka keskittäminen yhteen sääntelyyn on erittäin kannatettavaa, nyt esitetty sääntely ei esityksessä todetun mukaisesti ja Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan ole riittävää, vaan erityislainsäädännöissä olevaa sääntelyä on samanaikaisesti ja tämän sääntelyn mahdollisesti voimaan tultua käytävä läpi ja muutettava siten, että haasteita sääntelyn soveltamisessa mahdollisten ristiriitaisuuksien muodossa ei syntyisi. Yleisenä kommenttina voidaan lisäksi todeta, että nyt esitetty sääntely ei ole sisällöltään yksityiskohtaisuudeltaan vielä sillä tasolla, että se ratkaisisi nykyisiä haasteita siinä, että tietojen luovuttamisesta olisi säädetty riittävällä tavalla, jotta laajemmin voitaisiin poistaa sääntelyä erityislaeista. Tämän vuoksi myöhemmässä jatkovalmistelussa on arvioitava, mitä yleisiä sääntelykohteita, kuten yleisiä luovutussäännöksiä, voitaisiin tuoda tiedonhallintalakiin ja mitä tästä huolimatta olisi edelleen ehdottoman tarpeellista poikkeuksellisesti jättää säänneltäväksi erityislaeissa. Väestörekisterikeskus kuitenkin kannattaa, että pyritään yhtenäistämään sääntelyä ja tuomaan yleisiä luovutukseen liittyviä säännöksiä tiedonhallintalakiin ja vain poikkeuksellisesti tietojen luovuttamine jätettäisiin säädettaväksi erityislaeissa. Tämä loisi hallittavuutta tietojen luovutuksen kokonaisuuteen.

Väestörekisterikeskus katsoo, että julkisuusperiaatteen toteuttamisen edistäminen on kannatettavaa, kun samalla tuodaan yhtenäisyyttä ja vaatimuksia yhtenäistää toimintaa, minkä seurauksena julkisuusperiaatteen toteuttamisen pitäisi pidemmällä aikavälillä toteutua hallinnon yksiköiden näkökulmasta käytännössä helpommin ja vähemmän resurssein ja samalla pystyttäisiin tarjoamaan parempaa läpinäkyvyyttä hallinnossa hallinnon asiakkaille yleisesti ja yksittäisissä asioissa.

Tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisen näkökulmasta tämä edistää sitä, että häntä koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa jo olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti. Esityksessä on lisäksi todettu, että ehdotetussa laissa tarkoitettujen tiedonhallintayksiköiden on tiedonhallintaansa toteuttaessaan ja suunnitellessaan otettava myös kansalaisten tietoon liittyvät oikeudet huomioon. Väestörekisterikeskus pitää näitä näkökohtia tärkeinä, mutta samalla kokonaiskehityksessä on huolehdittava siitä, että palveluprosessien sujuvuus voidaan taata hallinnon asiakkaan tahdonilmaisesta huolimatta lakisääteisiä prosesseja toteutettaessa. Tältäkin osin Väestörekisterikeskus jakaa näkemyksin siitä, että sääntelykehitys on riippuvainen myöhemmistä sääntelyuudistuksista.

Periaatetta, jossa kansalaiselta ei kysytä häntä koskevia tietoja tarpeettomasti, voidaan pitää palveluprosessien digitalisoinnin kannalta keskeisesti tärkeänä, mutta itse lakiehdotus ei anna tähän riittäviä välineitä. Lakiehdotuksessa uutena yksilöivänä tunnuksena on esitetty asiatus ja muita asiaa koskevat yksilöintitietoja, jotka eivät sellaisenaan tarjoa välineitä asian kytkemiseksi asiointin kohteeseen (esim. kansalainen, yhteisö, rakennus, ajoneuvo jne.). Nykytilassa näiden viimeksi

mainittujen yksilöintitietojen puute lainsäädännöstä voi toimia esteenä, tai vähintään hidasteena, niiden merkitsemiselle rekisteriin. Tämä on toki mahdollistettava, jotta todellisuudessa esimerkiksi henkilöön liittyvät asiat ovat kattavasti löydettävissä organisaation tietojärjestelmistä.

Viranomaisen rekisteriin merkitsemien tietojen ohjaaminen yleislainsäädännöllä on jo sinänsä haastavaa erityislainsäädännön toimiessa viranomaisen toiminnan ensisijaisena ohjaavana tekijänä. Tarpeettoman tietojen kyselyn poistamiseksi olisi tärkeää tuoda nämä tietoa, ja sen hallintaa, keskeisesti koskevat yksilöintitiedot lakiehdotuksessa selkeästi esille.

## 2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilanne tiedonhallinnan osalta on osittain sekavaa ja päällekkäistä, joten on hyvä, että viranomaisten välistä tietojen vaihtoa yksinkertaistetaan ja tietojen luovutusta tehostetaan. Kuitenkin on syytä huomioida, että nykyisellään tiedon luovuttajataholla on ollut merkittävä vastuu siitä, että luovutetaan vain tarpeelliset tiedot ja luovutuksen saajalla on oikeus tiedon saantiin. Jos lupamenettelyjä ja selvityksiä virtaviivaistetaan, olisi syytä selkeästi kirjata vastuu enemmän tietojen luovutuksen saajalle, joka vastaa siitä, että hakee vain tarpeellisia tietoja, ja toki siitä, että toimii nyt esityksessä luonnosteltujen vaatimusten mukaisesti. Esityksessä on useammassa kohtaa korostettu sitä, että luovutetaan vain tietoja, joihin viranomaisella on oikeus päästä tai tarve saada. Kuitenkin myös todetaan, että nyt rajoituksista tiedon keräämiseen ja tiedon luovutuksesta säädetään erityislaeissa.

Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi tietoturvallisuutta koskevat selvitykset toisilta viranomaisilta ovat olleen osin tarpeettomia. On totta, että tällaisten selvitysten vaatiminen vie aikaa ja viranomaisten tulisi pystyä luottamaan toisiinsa tietoturvallisuuden järjestämisessä. Väestörekisterikeskus tuo esimerkkinä nykytilasta esiin, että väestötietojärjestelmän tietojen luovutuksen yhteydessä annettavissa tietoturvallisuuden selvityksissä on ajoittain viranomaisten vastauksissa puutteita ja tietojen luovutuksen mahdollistaminen on edellyttänyt neuvontaa riittävän tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Tämä voinee johtua siitä, että ei tunneta riittävän hyvin erilaisia tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia tai riskejä siitä, miten käy, jos kaikkia vaatimuksia ei toteuteta. Ajoittain on ollut puutteita esimerkiksi toimijoiden resurssien suhteen. Jotta tietoturvallisuuden taso olisi sama kaikissa viranomaisissa, tulee sääntelyn olla yksiselitteistä ja viranomaisille olla selkeät raamit ja ohjeistukset sekä kyvykyys toteuttaa niille asetetut määräykset. Tässä Väestörekisterikeskus näkee tärkeäksi oman tehtävänsä tietoturvallisuuteen liittyvän neuvonnan toteuttamisessa keskitetysti resursseja säästämällä sekä toteutuksen ymmärrettävällä tavalla.

Väestörekisterikeskus yhtyy eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja esityksessä esitettyihin näkemyksiin siitä, että tietohallintolain kanssa oleva päällekkäinen tai aukollinen sääntely on kartoitettava ja otettava tarkasteluun, jotta yhdenmukaisuus ohjauksessa ja toteutuksessa voitaisiin paremmin turvata valtionhallinnossa. Myös vastuut ja velvoitteet muun muassa yhteentoimivuuden

turvaamisessa ja kokonaisarkkitehtuurin huomioimisessa on oltava selkeät. Kokonaisarkkitehtuuri uudessa sääntelyssä pitäisi olla selkeässä roolissa koko valtionhallinnossa myös siten, että se huomioidaan käytännössä hankkeissa ja kehitystyössä. Nykyisellään kokonaisarkkitehtuurin toteuttaminen on vielä kovin keskeneräistä ja vaatinee vahvempaa ohjausta ja ohjeistusta yhtenäisyyden saavuttamiseksi. Asiakirjahallinnon ohjauksen vastuuttaminen tietyille taholle, on myös kannatettava verrattuna nykytilanteeseen, jossa sitä ei ole vastuutettu millekään viranomaiselle.

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

Väestörekisterikeskus näkee esityksen tavoitteet hyväksi ja kannatettaviksi. Se, että kaikki todetut tiedonhallintayksiköt täyttäisivät vähintään samat perustason vaatimukset, mahdollistaisi luopumisen tällöin tarpeettomista tietoturvaluista koskevista selvityksistä viranomaisten välillä, ja, jos sääntely ulottuu myös kunnallisiin viranomaisiin, myös niiden osalta. On erittäin kannatettavaa, että tietoturvaluista koskeva sääntely ulotettaisiin yhtenäisenä myös kunnallisiin viranomaisiin, sillä kunnat ovat myös olennainen osa yhteiskunnan tiedonhallintaa. Kuntien osalta on huomioitava kuntien erilaiset kyvyt toteuttaa sääntelystä aiheutuvat muutokset, joten tässäkin merkittävässä roolissa on riittävä ja ymmärrettävä ohjeistus ja neuvonta.

Väestörekisterikeskus esittää, että teknisten rajapintojen käyttö tietojen vaihdossa viranomaisten välillä ei olisi vain ensisijainen toimintatapa, vaan rajapintojen rakentaminen on oltava velvoittavaa, ei harkinnanvaraista. Lisäksi Väestörekisterikeskus katsoo, että rajapintojen osalta on noudatettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5.1 §:n mukaista käyttövelvoitetta Suomi.fi-palveluyhdyksen käytössä eli rajapinnat on liitettävä osaksi Suomi.fi-palveluyhdyttä. Lisäksi rajapintojen rakentamisen velvoite pitäisi ulottua keskeisiin olemassa oleviin järjestelmiin, ei vain uusiin. Otteiden pyytämisestä pitää luopua ja samaa tietoa ei pidä kysyä hallinnon asiakkaalta moneen kertaan. Kielto vaatia hallinnon asiakkaalta todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus tietojen saantiin rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla, keventää menettelyitä sekä organisaatioiden välillä että asiakkaan näkökulmasta. Jos hallinnossa asioivan henkilön tiedot haetaan aina teknisiä rajapintoja pitkin asian käsittelyä varten, on varmistettava, että hallinnon asiakkaalle olisi myös selvää, mitä tietoja hänestä haetaan ja mistä. Viranomaisilla on lain puitteissa oikeus käsitellä laajasti henkilötietoja. Jos kuitenkin halutaan lisätä kansalaisten tiedollista itsemääräämisoikeutta, kansalaisilla on oltava parempi käsitys siitä, mihin kaikkialle ja mitä tietoja hänestä kerätään ja luovutetaan.

Suojaus- ja turvallisuusluokituksen osalta olisi hyvä, että sääntelyä yksinkertaistettaisiin ja soveltamisalaa laajennettaisiin. Nykyinen tietoturva-asetus koskee vain valtionhallinnon organisaatioita, jolloin lain avulla voidaan parantaa koko yhteiskunnan tasolla tietoturvaluuden, laajemmassa tarkastelussa digitaalisen turvallisuuden tasoa. Tämä mahdollistaa nopeasti etenevän digitalisaation tukemisen siten, että palveluiden turvalliseen tuottamiseen saadaan yhtenäiset tietoturvaluatimukset, jotka helpottavat samalla myös niitä tarjoavia yrityksiä tuottamaan koko julkisenhallinnon tarpeisiin sovitettuja turvallisia, vaatimustenmukaisia palveluita.

Verkostoitunut yhteiskunta tarvitsee yhteensopivia palveluita ja toimintamalleja. Tämä on tiedostettu laajasti jo aikaisemmin ja sen vuoksi erityisesti valtionhallinto on pyrkinyt luomaan yhtenäisiä tietoturvakäytänteitä mm. VAHTI-toiminnan kautta. Säädökset ovat antaneet tähän hyvän pohjan. Keskeisessä roolissa on ollut julkisuuslakiin pohjautuva tietoturva-asetus, jossa on kuvattu tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimukset.

Vähimmäisvaatimuksilla on ollut suuri merkitys tietoturvasta vastaavalle henkilöstölle, koska organisaatioiden johdon tietoturvaymmärrys on ollut vaihtelevaa. Yhteinen kieli on saattanut olla puutteellista ja tietoturvallisuuden merkitystä omassa toiminnassa ei ole riittävästi ymmärretty.

Lakiesitys painottaa riskilähtöistä tarkastelua. Tämän tulisikin olla tietoturvatoimenpiteissä lähtökohtana. Liiallinen riskinottohalukkuus yhdistettynä puutteelliseen tietoturvaosaamiseen voi kuitenkin aiheuttaa merkittävää vaaraa organisaation toiminnalle ja yhteiskunnalle. Sen vuoksi lain tulisi tarjota riittävä selkänöja tietoturvallisuudesta vastaaville myös sellaisissa organisaatioissa, jossa kyvykyys käsitellä tietoturvallisuutta on muita heikompi. Tällainen selkänöja muodostuu kuvaamalla sellaiset vähimmäisvaatimukset, jonka pohjalta organisaatio, toiminnasta riippumatta, saa riittävän pohjan tietoturvalliseen toimintaan. Tietoturva-asetus tarjosi tällaisen pohjan. Tässä lakiesityksessä vastaavanlaista tietoturvallisuuden hallinnan selkänöjaa ei muodostu.

Lisäksi tiedonhallintayksiköille määriteltyjen suunnittelu- ja kuvaustehtävien sisältö jää epäselväksi, eli että onko kyse todellakin jostain aivan uudesta vaatimuksesta, jonka myötä vanhat tiedonohjaussuunnitelmat ja arkistonmuodostussuunnitelmat poistuisivat kokonaan, vai onko enemmänkin kyse siitä, että, mikäli organisaation kypsyystaso on jo nykyisellään korkea tiedonhallinnan osalta, ei esityksen tavoitteiden täyttäminen vaadi kuin pientä päivitystyötä muun muassa terminologiaan.

Koska ymmärrettävästi lakiesityksessä ei ole menty näin yksityiskohtaisuuksiin, toivottavaa olisi, että ohjeistukset olisivat valmiina jo siinä vaiheessa, kun laki tulee voimaan. Kun tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on esityksen mukaan antaa ohjeistusta tiedonhallintalain soveltamisesta ja esimerkiksi kuvausten tekemisestä, Väestörekisterikeskus näkee haastavaksi sen, että se asetetaan vasta, kun tiedonhallintalaki on voimassa. Tällöin tiedonhallintayksiköt eivät käytännössä pääse työstämään vaatimustenmukaisuutta ennen kuin ohjeistus on olemassa. Tämä siirtää lain käytännön vaatimusten toteutumista hyvin pitkälle tulevaisuuteen.

Esityksen tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa on todettu, että tarkennettaisiin vastuuta tiedonhallinnan huolellisesta järjestämisestä kohdentaen se ensi sijassa johdon vastuulle. Yleinen ohjaus olisi VM:llä ja ehdotetaan perustettavaksi tiedonhallintalautakunta, jonka tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuottavista tietoaaineistoista, valvoa tietoaaineistojen rekisteröinnin, säilyttämisen, arkistoinnin ja tuhoamisen menettelyistä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.

Väestörekisterikeskus esittää tarkennettavaksi valvontaan liittyviä ehdotuksia. Valvonnan vastuiden osalta ei esityksen perusteella saanut kovin kattavaa kuvaa siitä, miten tarkalleen sovellettavan lain toteutumista valvottaisiin viranomaisissa. Myös se, valvooko tiedonhallintalautakunta sitä, että jos jokin toimija jättää toiminnassaan sääntelyä soveltamatta, vai ylimmät oikeusvalvojat, olisi hyvä selventää. Erittäin kriittistä on huolehtia, että valvonnassa on riittävästi resursseja tehokkaaseen valvontaan ja riittävästi kompetenssia arvioimaan riittävän tietoturvallisuuden toteutumista. Tietolautakunnan kokoonpanoon tulisi olla varattuna riittävä edustus tietoturvan osaamisessa. Esityksessä ei myöskään todeta seuraamuksista. Mikäli taho ei noudata sääntelyä, mitä tapahtuu ja voiko esimerkiksi viranomainen jatkaa tietojen luovutusta sellaiselle viranomaiselle, joka ei sääntelyä noudattaisi? Sanktioista ei olla asiassa säätämässä, joten miten tehokkaasti puututaan sellaiseen toimijaan, joka toimii vastoin sääntelyä?

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

Yleisenä kommenttina Väestörekisterikeskus toteaa siihen, että tiedonhallintalailla on tarkoitus kumota mm. tietohallintolaki (10.6.2011/634), että tiedonhallintalain soveltamisala (sääntely kohdistuu asiakirjoihin tai tietoihin, joista voidaan muodostaa asiakirjoja) on näkökulmaltaan suppeampi kuin tietohallintolaissa, jonka tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

### **2 § Määritelmät**

Ehdotetun sääntelyn 2 §:n 11 kohdassa määritellään tekninen rajapinta, joka olisi sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä. Teknisen rajapinnan määrittely on jossain määrin epätarkka, mikä voi olla hyvä asia siinä mielessä, ettei rajata liikaa, mutta toisaalta se voi aiheuttaa sekaannusta siinä, mikä tosiasiallisesti tekninen rajapinta on. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tekninen rajapinta voisi olla mikä tahansa tekninen tiedonsiirtoratkaisu, jolla tiedot siirretään tietojärjestelmästä toiseen. Rajapinta voidaan toteuttaa joko viestipohjaisena nk. online-yhteytenä tai tiedostopohjaisena sanomana eräajopohjaisesti tietyin väliajoin tapahtuvana tiedonsiirtona. Tässä rajapinnan käsite on häilyvä, jos ehdotetun sääntelyn tavoite on edistää yksittäisten tietojen hakemista tarpeen mukaan asiointia varten, sillä määritelmä mahdollistaa suurienkin tietoineistojen massaluovutuksen rajapinnan kautta. Massamuotoisten tiedonsiirtojen sijaan pitäisi pyrkiä siihen, että tietoa haettaisiin tarpeen mukaan teknisen rajapinnan avulla primäärirekisteristä eikä saman tiedon osalta pidetä moninkertaisia rekistereitä yllä.

### **3 § Lain soveltamisala**

Soveltamisalan osalta Väestörekisterikeskus esittää vielä arvioitavaksi, onko perusteluihin hyvä tuoda esiin EU:n tietosuoja- ja tietoturvasääntely, koska esityksessä muissa yhteyksissä viitataan EU:n tietosuoja- ja tietoturvasääntelyyn, muttei 3 §:n ja 4 luvun yhteydessä.

Väestörekisterikeskus katsoo, että uudemmassa muutetussa esityksessä on paremmin kuvattu pykäläkirjauksessa tilannetta, jossa soveltaminen koskisi myös julkiselle hallinnolle palveluita tuottavia palvelutoimittajia 4 § ja lukujen 4–9 osalta.

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

5 § Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus ja 6 § Julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottamisen yhteistyö

Yleisenä kommenttina Väestörekisterikeskus toteaa, että tässä ohjaus painottuu yhteentoimivuuteen, mutta vastaavasti tietoturvallisuuden ohjauksesta ei ole todettu, joten selventävää olisi todeta, mistä käsin tietoturvallisuutta on tarkoitus ohjata.

Tähän liittyen Väestörekisterikeskus toteaa, että yksityiskohtaisissa perusteluissa 6 §:n osalta on todettu siten, että vaikuttaisi siltä, että tiedonhallintalautakunnan rinnalle on ajateltu kuitenkin Juhtan kaltaista toimijaa, joka asetettaisiin VNA:lla. VAHTI-ryhmä toimisi joko itsenäisenä, VNA:lla asetettuna jaostona tai sitten Juhtan alaisuudessa, samoin kuin ilmeisesti nykyinen asiantuntijajaosto ja TIETOKEKO. Väestörekisterikeskus toteaa tältä osin, että sen roolin osalta resurssointi on varmistettava, kun lopullinen yhteistyömuoto selkiytyy. Selkeyden vuoksi kannatettavaa on toteuttaa malli, jossa tiedonhallintaa koskevia suosituksia annettaisiin selkeällä mandaatilla tietyn tahon toimesta. Samaan aikaan tarpeen on huolehtia siitä, että tietoturvallisuuteen liittyvä ohjeistus, neuvonta ja muu ohjaus on vastuiden osalta myös selkeää, jotta suositukset ei muodostuisi päällekkäisinä. Perusteluna tähän voidaan todeta, että paikoitellen tiedonhallintaa ja muita aiheita voi olla vaikeaa erottaa toisistaan yksiselitteisesti.

6 §:n mukaiseen kirjaukseen liittyen Väestörekisterikeskus toteaa, että sille olisi luonteva rooli aktiivisena toimijana esitetystä yhteistyöstä.

Väestörekisterikeskus esittää kuitenkin vielä arvioitavaksi, onko kirjaus siitä, että sääntely koskisi valtion sisäistä yhteistyön järjestämistä, syytä laajentaa myös koskemaan rajat ylittävää viranomaisyhteistyötä (EU-maihin kulkeutuvien tietojen tiedonhallinta). Jatkossakin muidenkin kuin tiedonhallintaa koskevien suositusten valmistelu voitaisiin koordinoida ja toteuttaa säännöksessä tarkoitetun toimielimen puitteissa tai valtiovarainministeriön taikka muun toimivaltaisen viranomaisen, kuten Väestörekisterikeskuksen toimesta.

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Väestörekisterikeskus katsoo luontevaksi sille esitetyn roolin, jossa Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on avustaa lautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja ylläpidossa. Perusteluissa on



todettu, että Väestörekisterikeskuksen tehtävänä olisi avustaa lautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja hallinnoinnissa. Julkisen hallinnon tietohallinnon suositusten laadinta ja ylläpito sekä julkisen hallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) tietoturvallisuusohjeiden ylläpitäminen on organisoitu osaksi Väestörekisterikeskuksen toimintaa, joten nykyiset tehtävät säilyisivät Väestörekisterikeskuksella. Tältä osin Väestörekisterikeskus toivoo selventävää perustelukirjausta siitä, onko tietoturvallisuusohjeiden ylläpito myös jatkossa Väestörekisterikeskuksen tehtävä vai lautakunnan jaoston tehtävä. Lautakunnan tehtäviksi on todettu: 1) päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaaineistoista (elinkaaripäätös) 35 §:n mukaisesti, 2) valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä 3) antaa suosituksia edistää tiedonhallinnan menettelytapojen kehittämistä ja tämän lain vaatimusten mukaisuuden toteuttamista; sekä edelleen, että Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on avustaa lautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja ylläpidossa.

Väestörekisterikeskus toteaa tältä osin, että sen roolin osalta resurssointi on varmistettava käytännön työn toteuttamiseksi tehtävän alkaessa lautakunnan resurssit ja työmäärä huomioiden.

Koska nykyisellään lautakunnan alaisten jaostojen sihteeritoiminnan tai vastaavan toimintavan resurssointi on jätetty auki, Väestörekisterikeskus ei pysty varmaksi arvioimaan, millaisia resurssointitarpeita tästä syntyy.

Yleisenä kommenttina liittyen 5–9 §:in Väestörekisterikeskus esittää, että arvioidaan, mitkä ovat ehdottoman tarpeellisia kirjauksia toiminnan toteuttamisesta ja toimijoiden toteutamisesta, jotta toisaalta luodaan riittävän selkeä vastuullisten toimijoiden joukko, mutta ei päällekkäisiä tehtäviä niiden välille.

Liittyen 35 §:n (Tietoaaineistojen arkistoinnista päättäminen) kirjaukseen Väestörekisterikeskus esittää kysymyksen, voidaanko arvioida tarkempaa rajausta siitä, mitä aineistoja koskevat arkistointi, arkistopaikka- ja tuhoamispäätökset alistetaan ko. lautakunnan päätettäväksi. Sanamuoto voisi olla ”Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta päättää tiedonhallintayksikköjen tietoaaineistojen arkistoinnista sekä niiden arkistopaikasta ja tuhoamisesta (elinkaaripäätös).”, jolloin päätökset arkistopaikasta ja tuhoamisesta koskisivat vain niitä aineistoja, joita on esitetty arkistoitavaksi. Alkuperäisen sanamuodon voi tulkita laajastikin.

Lisäksi Väestörekisterikeskus esittää arvioitavaksi vielä sitä, että asiakirjoihin liittyvät säilytysaikapäätökset (elinkaaripäätös ja muutossuunnitelma) tulisivat nyt uuden lain myötä kahden organisaation tehtäväksi (Tiedonhallintalautakunta, Kansallisarkisto). Selkeintä olisi, että jatkossakin yksi viranomainen tekee säilytysaikapäätökset. Tämä olisi myös kustannustehokkaampaa ja yhdenmukaisempaa päätöksentekoa. Ratkaisuvallan omaava taho voisi kuitenkin tarpeellisin osin esimerkiksi pyytää muilta tarpeellisilta viranomaisilta tarvittavat lausunnot muodostaakseen päätöksen.

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

### 10 § Tiedonhallintamalli

Väestörekisterikeskus tuo esiin, että ehdotetussa 5 § mainittu tietohallintokartta ja 10 § tiedonhallintamalli, sekä niiden ylläpitämiseen tarvittavan välineistön ja osaamisen kehittäminen vaikuttavat vähintään Väestörekisterikeskukselle siirtyneitä kokonaisarkkitehtuuritehtäviä sivuavilta ja näiden tehtävien hoitaminen varsin lyhyeksi esitetyn 12 kuukauden siirtymäajan puitteissa vaatisi Väestörekisterikeskuksen näkemyksen erillisen resursoinnin.

Ehdotetussa 10 §:ssä säädetään tiedonhallintamallin suunnittelusta ja toteuttamisesta. Lainkohta edellyttäisi tiedonhallintamallin vähimmäissisällön sekä kuvaamisen yleiseen tietoverkkoon. Väestörekisterikeskuksen YTI-hankkeessa rakentamalle Yhteentoimivuusalustalle voidaan tuottaa tietomäärityksiä ja metatietoja yhteentoimivuusmenetelmän mukaisesti tiedonhallintamallia tukien. Yhteentoimivuusalustan käyttö helpottaisi myös viranomaisen työtä tietojen kuvaamisessa ja suunnittelussa sen ottaessa huomioon tiedonhallintamallin vaatimukset.

Kommenttina Väestörekisterikeskus esittää, että sivulla 64 uudessa, sivulla 62 vanhassa esityksessä on todettu, "jotta pykälässä tarkoitetut kuvaukset palvelevat julkisuusperiaatteen, tietosuojan, arkistoinnin ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tarpeita, on tiedonhallintamallissa kuvattava tiedonhallintayksikön palvelujen ja toimintaprosessien, niitä...", johon olisi hyvä kirjata tavoitteeksi myös tietoturvallisuuden toteutuminen.

Väestörekisterikeskus esittää, että tiedonhallintakartassa tulisi käydä ilmi järjestelmien kriittisyys. Kriittisyystietoa ei tulisi kuitenkaan tietoturvasyistä pitää julkisesti saatavilla.

### 11 § Tiedonhallinnan muutossuunnitelma

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan liittyen Väestörekisterikeskus tuo esiin, että sen kehittämä ja nykyisellään tuottama Yhteentoimivuusalusta ei edellytä erillisten rajapintojen muodostamista viranomaisten välille, vaan tiedot ovat alustalla saatavilla keskitetysti. Tällöin vähennettäisiin viranomaisten työtä muodostaa useita eri rajapintoja muiden viranomaisten välille, mikäli tiedonhallintayksikön muutossuunnitelmaan tulisi muutoksia.

### 12§ Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta

Semanttisen yhteentoimivuuden varmistamiseksi lausuntomenettely on Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan välttämätön, jotta viranomaisten tiedonhallintamallit eivät eriytyisi muutosten myötä. Perusteluiden mukaan "lausuntomenettelyllä varmistettaisiin, että valtioonhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu semanttisesta

yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä”. Lausuntomenettely on manuaalista työtä ja hyväksytyjen muutosten tulisi siirtyä myös muiden viranomaisten tiedonhallintaan, jotta semanttinen yhteentoimivuus toteutuisi. Haasteena onkin se, miten semanttinen yhteentoimivuus käytännössä toteutetaan ilman yhtenäistä ja virallista menettelyä, jossa vahvistettu semantiikka tuodaan osaksi organisaatioiden tiedonhallintaa. Väestökisterikeskuksen tuottama Yhteentoimivuusalusta mahdollistaa semanttisen yhteentoimivuuden, joka toteutuu, kun eri toimijoiden välillä vaihdetun tiedon merkitys säilytetään ja ymmärretään osapuolten välisten vaihtojen aikana. Tämän johdosta tiedot ymmärretään sellaisina kuin ne on lähetetty. Yhteentoimivuusalustan hyödyntäminen semanttisen yhteentoimivuuden edistämiseksi olisi kustannustehokkain tapa ajatellen koko julkishallintoa.

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

Yleiskommentti Luku 4 Tietoturvaluisuus

Yleisenä kommenttina Väestökisterikeskus toteaa, että esitetyn mukaisesti riskienhallinnan merkitys korostuu tietoturvaluisuustoimenpiteiden suunnittelussa, mutta nykyisellään valtionhallinnossa ei ole yhtenäistä tapaa/viitekehystä toteuttaa riskienhallintaa. Tältä osin on arvioitava, miten voidaan varmistua, että toimenpiteet ovat yhtenäiset/yhteismitalliset esimerkiksi kriittisten palveluiden suojaamisen osalta.

14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluisuus

Vaatus, jonka mukaisesti "tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittäväällä testauksella säännöllisesti.", tarkoittaa vaatimusten ulottamista kaikkiin tietojärjestelmiin, myös kriittisyydeltään vähäisiin, mikä saattaa aiheuttaa riskiin nähden kohtuuttomia kustannuksia.

16 § Tietoaineistojen turvallisuuuun varmistaminen

Liittyy kirjaukseen "4) tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu"; Väestökisterikeskus esittää kysymyksen siitä, pitäisikö tietoaineiston käyttökelpoisuuden (käyttökelpoisen muodon) varmistamisen liittyä ennemminkin palvelun/substanssin yleisiin vaatimuksiin, ei niinkään tietoturvaluisuuden alueelle.

13 § Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen

13 §:n osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että turvallisuusselvityksen tekemisestä säädetään jo laissa. Luotettavuuden varmistamista ei voida koskaan tehdä täysin varmasti, vaan ennemmin tulisi painottaa hyviä menettelytapoja, turvallisuuskulttuuria ja vähempien oikeuksien periaatetta. Mikäli esitetty kirjaus jätetään nykyiselleen, sitä voisi muotoilla niin, että selvitys tehdään tarvittaessa ja asia siirrettäisiin tarpeellisin osin tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimusten yhteyteen.

#### 14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuus

Esitetty luonnos lähtee tietoaineistoista ja tietojärjestelmistä. Tietoturvallisuus perustuu kuitenkin tietoturvaluustoimenpiteiden suunnitteluun sekä riskienhallintaan. Tämä pitäisi Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan tuoda tietoturvallisuuden yhteydessä paremmin esille. Lisäksi tulisi kuvata tietoturvallisuuden hallinnan vähimmäisvaatimukset, esimerkiksi:

- Tietoturvallisuuden tilannekuvan kokoaminen ja käyttö päätöksenteossa
- Riittävästä resursseista huolehtiminen tietoturvallisuuden varmistamiseksi
- Henkilöstön luotettavuuden selvittäminen tarvittaessa
- Salassa pidettävien asiakirjojen, tai tiedon saatavuuden ja eheyden kannalta erityisen merkityksellisten asiakirjojen sekä niitä tukevien tietojärjestelmien tunnistaminen
- Tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuudesta 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
- Tietoturvapoikkeamiin reagointi ja tietoturvatapahtumista ilmoittaminen viranomaiselle

Vähimmäisvaatimuksien käytännön toteutus voitaisiin kuvata VAHTI-ohjeina tai muina suosituksina.

Vaatimuksen, jonka mukaan tiedonhallintayksikön tulee tunnistaa tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoittaa tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti, yhteyteen tulisi lisätä velvoite tunnistaa eri järjestelmien kriittisyys, koska sen tulisi ohjata ja priorisoida esimerkiksi ongelmatilanteissa korjausten etenemistä sekä muutenkin priorisoida järjestelmiin liittyvää kehittämistyötä, sillä kaikki tietojärjestelmät eivät ole yhtä kriittisiä

#### 15 § Tietojen siirtäminen verkossa

Vähimmäisvaatimuksien käytännön toteutus voitaisiin mahdollisesti ennemmin kuvata VAHTI-ohjeina tai muina suosituksina.

15 §:n ehdotettu säännös pitäisi sisällään kaksi ehtoa, joista ensimmäinen koskisi tiedonsiirtoyhteyttä tai tiedonsiirtotapaa ja toisen vastaanottajan tunnistamista tai varmentamista. Tämän myötä tulisi uusi velvollisuus tunnistaa tietojen käsittelijä ennen tämän pääsyä tietoaaineistoihin. Se ei ole uutta, että tietojen siirrossa järjestelmien välillä on vastaanottava tietojärjestelmä varmistettava esimerkiksi palvelunvarmenteita käyttämällä.

Vaikutuksia olisi sillä, jos henkilötietojen luonnollinen vastaanottaja olisi tunnistettava jollakin luotettavalla menetelmällä, kuten vahvalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä. Esimerkiksi VTJKysely-palvelussa, joka on ehdotuksen mukainen katseluyhteys, tietojen luovutuksensaajaorganisaation vastuu- tai pääkäyttäjä hakee käyttöoikeudet palveluun oman organisaationsa työntekijöille. Tällöin Väestörekisterikeskus on luottanut siihen, että tietojen luovutuksensaaja tuntee riittävän hyvin oman organisaationsa työntekijät, joille käyttöoikeuksia haetaan. Koska tietojen luovutusta tehdään myös yksityisen sektorin toimijoille, sama vaatimus riittävästä tunnistamisesta ulottuu myös näihin luovutuksensaajiin, ml. ulkomaiset tietojenluovutusasiakkaat, kuten ehdotetussa 31 §:ssä todetaan viittauksena 29 §:ssä säädettyihin edellytyksiin. Väestörekisterikeskus selvittää parhaillaan erilaisia tunnistamisen ratkaisuja, joilla myös ulkomaalaisten tunnistaminen olisi mahdollista toteuttaa.

Lisäksi Väestörekisterikeskus esittää, että perusteluiden osalta arvioitaisiin vielä tarvetta todeta käyttäjän tunnistamisesta digitaalisissa palveluissa säädettävän digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain ( / ) lisäksi selkeyden vuoksi siitä, että varsinaisesta tunnistamisesta on säädetty laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009), ja kuten perusteluissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa on tuotu esiin, olisi hyvä viitata jollain tasolla henkilön tunnistamisesta puhuttaessa lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista.

## 16 § Tietoaaineistojen turvallisuuden varmistaminen

Vähimmäisvaatimuksien käytännön toteutus voitaisiin mahdollisesti ennemmin kuvata VAHTI-ohjeina tai muina suosituksina.

## 17 § käyttöoikeuksien hallinta

17 §:ssä ehdotetaan tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta siten, että tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet, jotka on pidettävä ajantasaisena. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan.

Käyttöoikeuksien hallinta on kannatettavaa, mutta säännös voi olla ongelmallinen esimerkiksi perustietovarantojen kannalta. Perustietovarannoissa rekisterinpitäjä avaa esimerkiksi rajapintayhteyden tai katseluyhteyden tietojen luovutuksensaajalle, jonka vastuulla on organisaationsa käyttöoikeuksien hallinta siten, että ulkopuolisilla ei ole pääsyä tietoihin. Tietojen luovutuksen yhteydessä voidaan tehdä useampia sanomia tai käyttöoikeusrooleja, jolloin tietojen luovutuksensaaja vastaa siitä, että tietoja haetaan vain tarpeellinen määrä. Nyt säännöksen mukaan vastuu käyttöoikeuksien hallinnasta siirtyisi perustietovarannon rekisterinpitäjälle, joka ei velvoitteiden ja vastuiden kannalta ole järkevää. Näin ollen tietojen luovutuksen saajan tulee vastata siitä, että käyttöoikeudet ovat asialliset.

## 18 § Lokitietojen kerääminen

Vähimmäisvaatimuksien käytännön toteutus voitaisiin mahdollisesti ennemmin kuvata VAHTI-ohjeina tai muina suosituksina.

Ehdotetulla tiedonhallintalailla muodostetaan perustaa myös kansalaisten tiedollisten oikeuksien toteuttamiselle, vaikkakin vahvempi sääntelykehitys on riippuvainen myöhemmistä sääntelyuudistuksista, ja lokitietojen liittyvät olennaisesti tähän oikeuden toteuttamiseen.

Kansalaisten tiedonhallinnan ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden parantaminen on riippuvainen myös lokitietojen luovuttamisesta ja tämä kokonaisuus on ehdotetun sääntelyn mukaan jäämässä erityislakien tasolle. Kuitenkin, jotta kansalaiset voisivat valvoa omien tietojen luvaton käyttöä, tulisi lokitietojen luovutusta kyselyn kohteelle itselle tietyissä tilanteissa selkiyttää. Nyt lokitietojen luovutuksesta on säädetty hyvin kirjavasti erityislaissa, joten lokitietojen käsittelylle ja luovuttamiselle olisi myös tarvetta harmonisoinnille. Esimerkiksi lokien säilyttämisestä on säädetty poikkeavasti ja sekin on ajoittain epäselvää, onko tietojen luovuttajan ja vastaanottajan kerättävä päällekkäistä lokia. Näin ollen lokien yleisistä periaatteista olisi hyvä Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan säätää yleislaissa.

Esimerkiksi ehdotetun lain 30 §:n (katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle) 2 momentissa säädettäisiin siitä, että viranomaisen on toteutettava tietovarantonsa katseluyhteyden siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Tällainen vaatimus asettaa vaatimuksia lokitietojen keräämiselle ja käsittelylle. Ehdotuksen mukaan poikkeavan tietojen analysointi eli lokitietojen analysointi jäisi erityislakeihin säädettäväksi. Tämä johtaa siihen, että tämän vaatimuksen toteuttaminen tulisi olemaan kirjavaa. Lisäksi hallituksen esityksessä ei avata tarkemmin sitä, että mitkä ovat raja-arvoja poikkeavalle käsittelylle ja miten poikkeaviin tietojen hakuihin reagoitaisiin ja kenen toimesta, esimerkiksi perustietovarantojen osalta, onko vastuu reagointiin perustietovarannolla vai onko tietojen luovutuksen saajalla vastuu valvoa omaa toimintaansa. Osa tästä problematiikasta voidaan jättää ohjeiden varaan, mutta ei kaikkea.

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

### 21 § Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimukset

Selvyyden vuoksi Väestörekisterikeskus esittää, että kirjaukseen siitä, että ”valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin turvallisuusluokan III, II ja I asiakirjojen käsittelystä valtion virastoissa ja laitoksista toimivissa viranomaisissa ja muissa valtion viranomaisissa”, harkitaan perusteluihin selvennöstä siitä, tarkoitetaanko tällä aukottomasti sitä, että näitä asiakirjoja ei käsitellä edellä mainittujen organisaatioiden ulkopuolella.

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

### 24 § Rekisteröinti asiarekisteriin

Väestörekisterikeskus esittää, että lainkohtaan lisättäisiin vähintään perusteluihin viittaus siitä, että viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta rekisteröitävien tietojen on luonnollisesti sisällettävä myös tieto siitä, onko asiakirja julkinen vai salassa pidettävä.

### 25 § Kuvaus asiarekisteristä

Ehdotetun 25§:n 1 momentin mukaan ”tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä kuvausta siitä, missä tietojärjestelmissä sillä on asiarekisteriin kuuluvia tietoja”. Perustelujen mukaan tällä voitaisiin muun muassa tunnistaa mahdollisia päällekkäisyyksiä tiedonhallinnassa. Mahdollisten päällekkäisyyksien havaitseminen jokaisen viranomaisen omista järjestelmistä voi käytännössä olla hyvinkin haastavaa. Tällöin mihinkään ei muodostu kokonaiskuva julkishallinnon tiedonhallinnasta, vaan tieto on osakokonaisuuksina kunkin viranomaisen tietoverkossa. Käytännössä tämä edellyttää viranomaisten erityistä aktiivisuutta tarkistaa päällekkäisyyden mahdollisuus muiden viranomaisten kuvauksista. Yhteentoimivuusalustan tehtävänä on olla paikka, josta julkishallinnon tietosisällöt ovat saatavilla keskitetysti. Mikäli päällekkäisyyksiä havaitaan, toimitaan tiedonhallintamallin mukaisesti päällekkäisyyksien poistamiseksi.

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

### 29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

1 momentin perusteluissa todetaan, että viranomainen voisi avata teknisen rajapinnan myös muissa tilanteissa tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle. Vaikka viranomaiset eivät lähtökohtaisesti käsittele henkilötietoja suostumuksen perusteella, Väestörekisterikeskus katsoo, että omadatan edistämiseksi laissa varattu mahdollisuus siitä, että viranomainen voisi avata toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tietojen luovuttamiseksi henkilön suostumuksen perusteella loisi uusia mahdollisuuksia omadataan pohjautuvan henkilötiedon käsittelyn osalta. Tällainen ”muu tilanne” voisi olla esimerkiksi henkilön itsensä antama suostumus omien tietojensa käsittelyyn. Mikäli suora tietojensiirtomahdollisuutta suostumuksen perusteella toiselle viranomaiselle ei poikkeuksellisesti olisi, myös katseluyhteys toisen viranomaisen rekisteriin voisi edistää omadatan toteutumista. Perusteluiden mukaisesti katseluyhteyden tiedonsaantioikeus voisi perustua julkisuuslakiin tai erityislainsäädäntöön. Tällöin erityisesti erityislainsäädännössä säädetty suostumukseen perustuva henkilötietojen luovutuksen mahdollistaminen viranomaiselta toiselle voitaisiin poikkeuksellisesti toteuttaa myös katseluyhteyden avulla.

Tietorakennetta koskien Väestörekisterikeskus tuo lisäksi esiin, että tietorakenne ei ole sama kuin yhteentoimivuuden määrittelyt, metatiedot, sanastot ja ontologiat. Tietorakenne on näistä yksinkertaisin ja sen määrittelyyn ei pitäisi tarvita ministeriön johtamista. Muihin yhteentoimivuuden määrittelyihin olisi tarpeen kohdentaa yhteentoimivuudesta annettujen ohjeistusten noudattamista. Väestörekisterikeskus esittää, että tietorakenteet voisi kautta linjan tässä lakiesityksessä olla muodossa Tietomäärittelyt ja -rakenteet tai muu vastaava termi.

2 momentin osalta Väestörekisterikeskus esittää, että tässä yhteydessä tai erillisessä kohdassa olisi arvioitava tarvetta säätää että, mikäli tietojen luovuttaminen koskee kansalliseen tunnusjärjestelmään yksilöidyillä tunnuksilla (SATU, HETU, Y-Tunnus, rakennus- ja kiinteistötunnukset jne.) luovuttamista, ko. luovutettavat tiedot olisi aina yksilöitävä tunnusjärjestelmän mukaisella tunnuksella.

Väestörekisterikeskus tuo esiin, että tietojen luovuttamiseen liittyy myös ne tietojen luovuttamiset, joilla ns. tietojen ilmoittajatahot toimittavat tietoja tallennettavaksi perusrekisteriin. Tällainen tilanne on esimerkiksi sairaaloiden ilmoittaessa tietoja VTJ:än taikka sosiaaliviranomaisten ilmoittaessa huoltotietoja. Väestörekisterikeskus katsoo, että kannatettavaa olisi, että nämä tietojen toimittamiset edellytettäisiin selkeästi myös toteuttavaksi rajapinnan kautta, sillä nykyisellään osa ilmoituksista toimitetaan paperilla.

3 momentin osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että monissa tilanteissa viranomaisten välinen tietojenvaihto teknisten rajapintojen avulla on kuitenkin verkottunut, jolloin ei välttämättä ole määriteltävissä suoraan sitä viranomaista, joka tietorakenteen määrittelee. Tällaisia tilanteita on erityisesti kunnissa ja muissa viranomaisissa, jotka hoitavat omalla alueellaan viranomaistehtävää. Tästä syystä momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty tilanteesta, jossa tietojen luovuttaminen tapahtuisi usean viranomaisen välillä. Tällöin tietorakenteet määriteltäisiin toimialasta vastaavan ministeriön johdolla ja siten voitaisiin varmistaa, että tietorakenteiden määrittely olisi koordinoitua ja tehokasta. Väestörekisterikeskus esittää perusteluihin kuitenkin selventävää kirjausta, jossa vastuu tietorakenteen kuvauksen määrittämisestä olisi sillä viranomaisella, joka vastaanottaa ilmoitustietoja perusrekisteriin.



## 30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle

Ehdotettu 30 § 1 momentin 1 ja 2 kohta eivät tuo suuria vaikutuksia Väestörekisterikeskukselle VTJ:n osalta. Tällä hetkellä tietojen luovutuksen edellytyksenä on, että vain tarpeelliset tiedot luovutetaan ja VTJKysely-palvelussa käyttöoikeuksien ja roolien avulla rajataan pääsyä tietoihin. Kuitenkin selvyyden vuoksi tarpeellisten tietojen määrittely ja sen valitseminen, kuinka laajasti annettujen roolien ja käyttöoikeuksien sisällä tietojen luovutuksensaaja tietoja hakee, olisi oltava tietojen luovutuksensaajan vastuulla.

Katseluyhteyden käyttö pitäisi kuitenkin selkeästi rajata niihin tilanteisiin, joissa sen avulla saatua tietoa ei kirjattaisi minnekään eikä tietoa olisi tarpeen muutoin käsitellä luovutuksensaajan toiminnassa, vaan tehtäisiin ainoastaan tarkastuskyselyjä. Toisaalta perusteluissa on kyllä todettu, että ” Kysymys ei olisi varsinaisesta tietojen siirrosta, vaan katseluyhteyden avulla varmistettaisiin ajantasaisista tietovarannoista viranomaisten tehtävien hoitamiseksi tarpeellisten tietojen paikkansapitävyyden ja ajantasaisuuden yksittäisissä tilanteissa. Sen sijaan tietojen siirto viranomaisten tietojärjestelmien välillä tulisi toteuttaa 29 §:ssä tarkoitettujen teknisten rajapintojen avulla tai muulla tavalla.” Toisaalta on ristiriitaista, että perusteluissa viitataan siihen, että ”Katseluyhteyden avulla viranomainen tarkastaisi tiedot, jotta viranomainen voisi varmistaa esimerkiksi asianosaiselta saamiensa tietojen paikkansapitävyyden tai palvelun tuottamisen yhteydessä tietojen ajantasaisuuden.” Selvyyden vuoksi esitetään tarkennettavaksi erityisesti sitä, mitä tässä tarkoitetaan tilanteella, jossa varmistetaan asianosaiselta saatujen tietojen paikkansapitävyys, kun lähtökohtana olisi oltava tarpeellisten tietojen tarkistaminen aktiivisesti viranomaisen toimesta, ei pyytämällä niitä henkilöltä itseltään.

Kyseisen momentin 3 kohdan mukaan tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus. Viranomaisen on toteutettava tietovarantonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Perusteluissa on todettu, että tarkoituksena on se, että katseluyhteys olisi vain luonnollisille henkilöille ja yksittäiseen tiedon tarkastamiseen. Lisäksi sillä voitaisiin estää tiedon väärinkäyttöä. Nämä kaikki ovat kannatettavia ideoita, mutta poikkeavien tietojen hakemisen määrittely on haastavaa.

Esimerkiksi väestötietojärjestelmän kaltaisella perustietovarannolla on useita satoja organisaatioita, jotka hyödyntävät tietovarantoa katseluyhteyden avulla. Katseluyhteys, VTJKysely, on laajasti viranomaisten käytössä ja miten määriteltäisiin jokaisen organisaation, hallinnon alan ja käyttäjän osalta poikkeavat kyselyt. Poikkeavien kyselyjen analysointi vaatii resursseja rekisterinpitäjän ja tietojen luovutuksensaajan päässä, esimerkiksi resursseja tarvitaan seurannan järjestämiseen, tulosten analysointiin ja selvittämiseen, valvontaan sekä seuraamusten selvittelyyn. Esityksessä ei ole määritelty sitä, miten poikkeavia kyselyitä määritellään. Lisäksi siitä tulisi säätää tarkemmin, mitä seuraa siitä, jos poikkeavien kyselyjen taustalla on tietojen väärinkäyttöä. Nyt ehdotuksessa ei ole tähän otettu kantaa.

Lisäksi on ehdotettu tietojen hakemisen yhteydessä käyttötarkoituksen selvittämistä. Tämän toteuttaminen on siinä mielessä haastavaa, että joko käyttötarkoitukset jäävät hyvin yleiselle tasolle tai hyvin yksityiskohtaiselle tasolle. Tavoite tässä asiassa on hyvä ja kannatettava, mutta on hyvä tiedostaa, vähentääkö käyttötarkoituksen merkitseminen oikeasti tietojen väärinkäyttöä. Käyttötarkoituksen valitseminen voitaisiin toteuttaa perustietovarannosta tarjottavaan tietopalveluun esimerkiksi valikolla, jolloin siinä tulee huomioida hyvin laajalla skaalalla erilaisia käyttötarkoituksia. Jos tietojen luovutuksensaajat ilmoittaisivat itse käyttötarkoituksen, olisi käyttötarkoitusten lukumäärä merkittävästi suurempi kuin rekisterinpitäjän määrittellessä. Tältä osin on hyvä tuoda perusteluihin tarkennusta siitä, onko määrittely kumman osapuolen vastuulla huomioiden ajatus siitä, että vastuu tietojen käytön perustelusta pitäisi jatkossa nojata enemmän luovutuksensaajan vastuulle. Lisäksi käyttötarkoituksen ilmoittaminen voi paljastaa kyselyn kohteesta lokiin arkaluonteista tietoa, esim. jos käyttötarkoitukseksi ilmoitettaisiin rikosseuraamuksen määrääminen, huostaanoton suunnittelu tai terveydenhuollossa terveyteen liittyviä asioita. Lisäksi joillakin hallinnonaloilla käyttötarkoitusta tehtävien salassapidon vuoksi ei voitaisi kirjata kovin yksityiskohtaisesti, esimerkiksi rikosten torjunnassa ja selvittelyssä. Käyttötarkoituksen kirjaaminen on yksi tapa toteuttaa valvontaa, mutta tärkeämpää on pyrkiä toteuttamaan muita tehokkaampia valvontakeinoja, jotta mahdollinen vilpillisesti ilmoitettu käyttötarkoitus voitaisiin havaita.

Esitetyllä 30 §:llä on toteutuessaan merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tietojärjestelmiin ja niiden toteuttaminen edellyttää riittävää resursointia tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi.

### 31 § Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille

Ehdotetun 31 §:n perustelujen mukaan viranomainen voisi luovuttaa henkilötietoja vain silloin, kun viranomainen olisi selvittänyt tiedonsaantipyynnön osalta sen, onko tietojen luovutuksensaajalla henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja. Käytännössä omadata-mallin mukainen yksilön oikeus määrätä omista henkilötiedoistaan ei toteutuisi tilanteessa, jossa yksilön antama suostumus ei riitä henkilötietojen luovutukseen viranomaisen rekisteristä, vaan loppukädessä viranomainen on taho, joka päättää tiedon luovutuksesta. Tämänkin vuoksi omadatan kehitys yleisesti julkishallinnossa ja muutoin suhteessa nyt esitettyyn ja myöhemmin jatkovalmisteltavaan lainsäädäntöön on huomioitava, jotta mahdollinen laajentuva omadata-toteutus ei johda ristiriitaisuuksiin laintulkinnassa.

Mikäli julkishallinto aikoo edistää mydataa, nyt esitettävän kirjauksen voidaan katsoa muodostavan ristiriidan, mikäli edellytyksenä on, että viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.

Laajempaan kommenttiin Väestörekisterikeskus esittää, että viimeistään jatkovalmistelussa on edellä mainittujen kommenttienkin perusteella pyrittävä siihen, että kaikesta tietojenluovutuksesta ei pitäisi erikseen, toimijakohtaisesti säätää laissa.

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

### 35 § Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen

Väestörekisterikeskus esittää kommenttina, että organisaatioilla on ollut laissa säädetyn arkistoinnin lisäksi sisäisiä linjauksia arkistoinnista esimerkiksi arkistonmuodostamissuunnitelmassaan, mm. erityissääntelyyn perustuvassa toiminnassa. Tältä osin on syytä selvittää, tuoko uusi sääntely myös organisaation nykyiseen sisäiseen toimivaltaan jonkinlaisen muutoksen. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, missä määrin uusi sääntely lisää tiedonhallintalautakunnan toimivaltaa nykyisääntelyyn nähden (Kansallisarkiston toimivaltaan nähden). Lisäksi liittyen säilytysaikojen määrittelyyn todetaan, että pysyvästi säilytettävät on päätetty aikaisemmin Kansallisarkiston toimesta. Tältä osin on arvioitava, ovatko kriteerit tarpeeksi laajasti ja hyvin määritellyt, jotta tiedonhallintayksiköt voivat määrittellä ne yhdenmukaisesti.

Se, että jatkossa tiedonhallintalautakunta päättäisi sen, missä eri arkistoja jatkossa säilytetään, poikkeaa nykyisestä käytännön toteutuksesta, jossa valtionhallinnolla on oma keskitetty arkistoratkaisunsa ja kunnat säilyttävät omansa. Keskitetty arkistoratkaisu pitkällä tähtäimellä tuo säästöjä verrattuna siihen, että jokainen viranomaisen itse säilyttää arkistonsa, huolehtii niiden ylläpidosta ja niihin kohdistuvasta tietopalvelusta. Tähän asiaan liittyen Väestörekisterikeskus esittää tehtäväksi jonkinlaista arviointia sen osalta, mitä keskitetyt arkistoratkaisut maksavat ja mitä vaihtoehtoinen jokaisen yksittäisen viranomaisen ylläpitämä ratkaisu kustantaisi. Tällaista voi luonnollisesti olla vaikea tehdä, koska asiaa pitää ajatella vuosikymmenten perspektiivillä. Jonkinlainen kustannusvertailu olisi kuitenkin tarpeellista päätöksenteon tueksi. Koska valtionhallinnossa on muutoinkin toteutettu esimerkiksi keskitettyjä tukipalveluja, tämän kehityksen jatkuminen myös arkistoasioiden osalta olisi suotavaa.

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

### 40 § Siirtymäsäännökset

Väestörekisterikeskus katsoo, että tietoturvasääntelyjen toteuttaminen etenkin valtionhallinnon ulkopuolella määritetyssä aikataulussa voi olla haastavaa. Tähän vaikuttaa myös se, että useat organisaatiot saattavat tarvita vaatimusten toteuttamisessa ulkopuolisia asiantuntijoita ja nykyisessä markkinatilanteessa, jossa asiantuntijoista yksityisellä puolella on pulaa, organisaatiot eivät välttämättä saa hankittua käyttöönsä riittävää asiantuntemusta tarvittavien muutosten tekemiseen.

## 14. Muut huomiot

Ks. kohta Muuta huomioitavaa.

### Vaikutusten arviointi

#### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Ei kommentoitavaa.

Ks. kohta Muuta huomioitavaa.

#### Tietoturvallisuus:

Ei kommentoitavaa.

Ks. kohta Muuta huomioitavaa.

#### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Ei kommentoitavaa.

Ks. kohta Muuta huomioitavaa.

#### Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Jos tietojen luovutusmenettelyä muutetaan se vaikuttaa laajasti tietoja hyödyntäviin asiakkaisiin. VTJ on perustietovaranto, jota hyödynnetään laajasti koko yhteiskunnassa ei pelkästään ehdotetun tiedonhallintalain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden osalta. Jos tiedonhallintalaista tulee tehdä muutoksia VTJ-tietopalvelutuotteisiin, voi muutokset koskea välillisesti myös samoja palveluja hyödyntävää elinkeinoelämää.

Lisäksi katseluyhteydeksi katsottavaa VTJKysely-palvelua hyödynnetään viranomaisten kriittisissäkin toiminnoissa, esimerkiksi hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoiminnassa. Jos kyselytapahtuman yhteydessä tulee merkitä erilaisia käyttötarkoituksia, on huomioitava, että tämä saattaa hidastaa em. käyttötarkoituksissa tapahtuvaa toimintaa. Tietojen hausta ei saa muodostua liian hankalaa, jolloin kriittisten tehtävien toteuttaminen vaarantuisi. Tietenkin tietojen käsittely tulee olla asianmukaista myös näilläkin toimialoilla ja kyettävä jälkikäteen varmistamaan, että kyselyt on tehty asianmukaisin perustein.

Kun tietojen luovutusta olisi jatkossa toteutettava esimerkiksi VTJ rajapinnan kautta, eikä esim. voitaisi luovuttaa ”massamuotoisesti” tietoja, tällä on merkittäviä vaikutuksia rekisterien kyselykapasiteettien vaatimukseen kyselymäärien kasvaessa, jotta varmistetaan tietojen liikkuminen keskeytyksettä. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin parempi, että tiedot haetaan aina tarpeen mukaan primäärirekisteristä ja näin vältetään saman tiedon ylläpitotarvetta useammassa paikassa, kuten julkishallinnon toisen toimijan rekisterissä, kun tieto on saatavilla ajantasaisesti rajapintojen avulla.

Jos viranomaisella ei ole resursseja (taloudellista kykyä kehittää järjestelmiä, osaamisen puutosta) hyödyntää rajapintoja, voi tietojensaanti estyä, kun tietoja ei haeta. Tällöin tietoja kysytään hallinnon asiakkaalta itseltään tai pyydetään pahimmassa tapauksessa niitä otteita. Tässäkin huomiona on, että hyvän tiedonhallinnan toteuttamiseen pienempien toimijoiden tulee saada riittävästi tukea ja ohjeistusta.

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

Väestörekisterikeskus esittää kysymyksen liittyen yksityisarkistojen ohjaamiseen ja sääntelyyn liittyen. Koska yksityisarkistot eivät kuulu tämän lain soveltamisen piiriin, paitsi Kansallisarkiston osalta niistä on maininta, esitetyn mukaisesti julkisen hallinnon henkilötietoja sisältävät arkistot tulevat säännellyiksi hyvinkin tarkkaan, mutta yksityisarkistojen osalta ohjausta ei ole. Kuitenkin yksityisarkistoja on Suomessa muidenkin organisaatioiden hallussa kymmeniä tuhansia arkistoja ja lisää tulee koko ajan. Niitä on muun muassa yksityisissä keskusarkistoissa, kuntien ylläpitämissä kotiseutuarkistoissa ja museoiden arkistoissa. Voidaanko tätä asiaa huomioida mitenkään?

### **Muuta huomioitavaa:**

Arvio lukuun 4 Esityksen vaikutukset

Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan valtionhallinnon osalta lakiehdotukseen sisältyvien tietoturvallisuutta ja tietojen turvallisuusluokittelua koskevien säännösten ei arvioitaisi aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen vastatessa pitkälti voimassa olevaa sääntelyä, ei esitettyjen velvoitteiden arvioida edellyttävän sellaisia lisäresurssitarpeita, joita ei ole mahdollista toteuttaa olemassa olevien resurssien uudelleen allokoinnilla. Ehdotukseen sisältyvä säännösehdotus viranomaisen velvoitteesta toteuttaa säännöllisesti toistuvan vakiosisältöisen tiedon luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla tiedon saantioikeuden omaavalle viranomaiselle ei myöskään arvioida edellyttävän kovinkaan merkittävää lisäpanostusta tiedonsiirto-rajapintojen toteuttamiseen Väestörekisterikeskuksen toiminnassa, vaikkakin tiettyjä vaatimuksia on huomioitava uudempien palvelukokonaisuuksien kehityksessä.

Tiedonhallintalakiehdotuksessa on arvioitu, että säädettyjen tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaustehtävien toteuttaminen vaatisi valtion tiedonhallintayksiköiltä tiedonhallintamallin sekä tiedonhallintakartan kokoamisen osalta noin 0,5–1 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankintaa noin 10 000–20 000 eurolla. Tämä tuntuu kuitenkin erittäin alimitoiteltu arviolta. Toisaalta tarkkaa arviointia on vaikea tehdä, kun käytännössä ei tiedetä, mitä tämä suunnittelu- ja kuvaus käytännössä vaatii.

Yleisesti voidaan todeta, että vaikka esitetty sääntely edellyttää lisäresursointia tiedonhallintayksiköille, tarkoittaisi tämä pitkällä aikavälillä parempaa tiedonhallintaa kokonaisuudessaan. Arvioidaan siitä, että esitys vähentäisi jatkossa muutos- ja häiriötilanteissa tarvittavia voimavaroja, on helppo yhtyä, mikäli käytännön ohjeistus ja neuvonta pystytään

toteuttamaan keskitetysti ja näin vähennetään tarvetta toimijoiden itse arvioida riittävää toteutusta aina alusta alkaen.

Myös se, että osa lain soveltamisalan toimijoista on jo nykyisellään huomionnut toiminnassaan esimerkiksi tilaturvallisuusnäkökohdat riittävästi, ei niiden toteuttamisesta koituisi merkittäviä lisäkustannuksia. Esityksestä aiheutuvat velvoitteet kuitenkin aiheuttavat mahdollisesti henkilöresurssien lisätarvetta etenkin lokitietoja koskevien velvoitteiden täyttämiseen, erityisesti kehitystyöhön, mikäli organisaation lokitustoteutukset nykyisellään eivät ole riittäviä tai niitä ei ole lainkaan. Näissäkin lopullisissa toteutuksissa pitäisi pyrkiä toki toteutuksiin, joissa lokitietojen varsinainen pyytäminen ja vastaanotto onnistuu mahdollisimman automatisoiduin prosessein ja hyödyntämällä yhteisiä alustoja, kuten Suomi.fi-palvelukokonaisuutta.

Erilaisten otteiden ja todistusten pyytäminen suoraan toiselta viranomaiselta on erittäin kannatettava kehityssuunta. Tämä täytyy kuitenkin ottaa huomioon budjetoinnissa, sillä tällä hetkellä otteet ja todistukset ovat usein maksullisia asiakkaalle, ja ne muodostavat tuloja, mutta toisaalta niiden luomiseen ja asiakaspalveluun vaadittava henkilötyö vähenee, kun tiedot haetaan rajapinnan kautta.

Lautakunnan resurssitarpeiden osalta on ehdottoman tärkeää, että resurssit ovat käytännön työhön riittäviä, jotta asioiden käsittelyille ei muodostu pitkiä käsittelyaikoja.

Sivulla 53 on todettu, että " Linjausten ylläpidon käytännön toteutus voidaan tehdä Väestörekisterikeskuksen toteuttamien tukipalvelujen avulla." Tältä osin Väestörekisterikeskus esittää tarkennettavaksi, mitä tukipalveluilla tässä tarkoitetaan.

Ehdotuksessa on todettu, että "Julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen ohjausta toteuttavien yleisten linjausten käytännön toteuttamisen arvioidaan edellyttävän Väestörekisterikeskuksen tarjoamien tukipalvelujen osalta noin yhdestä kahteen henkilötyövuoden lisäresursseja sekä tehtävää tukevien tietojärjestelmien kehitys- ja ylläpitokustannuksina noin 350 000 euroa vuodessa." Tältä osin Väestörekisterikeskus myös toivoo selkeyttävää kirjausta. Esitettyjen henkilölisäresurssien ja kustannusten osalta Väestörekisterikeskus toteaa, että ehdotetut ovat nykyisellään odotettavissa olevan tehtävälisäyksen näkökulmasta riittäviä, mutta näitä on arvioitava vielä käytännön tehtävien hoidon alettua.

Tiedonhallintalautakunnan antamien suositusten julkaisualusta voitaisiin toteuttaa esitetyllä resurssoinnilla, samoin metatietopalvelu, mikäli sillä ehdotuksessa viitataan yhteentoimivuusalustaan. Tämän termin osalta Väestörekisterikeskus toivoo selventävää kirjausta. Metatietopalvelu on tiedonhallintalain kontekstissa nyt kansalliskirjaston palvelu, vaikkakin Yhteentoimivuusalustasta puhutaan myös metatietopalveluna. Väestörekisterikeskus toteaa myös, että Yhteentoimivuusalustasta ei säädetä nyt missään lainsäädännössä, joten se ei ole

Väestörekisterikeskuksen lakisääteinen tehtävä. Tältä osin esitetään myös, että se olisi syytä selkeästi kirjata Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi. Joka tapauksessa, kun YTI-hanke loppuu vuoden 2018 lopussa eikä lainsäädäntöä ehdi ennen sitä muodostua, on asia huomioitava esimerkiksi budjetoinnin suhteen sekä muun muassa tietosuoja-asetuksen vaatimusten osalta, koska kyseessä ei olisi lakisääteisen tehtävän hoitamisesta.

Esitys vaikuttaa useiden Väestörekisterikeskukselle siirtyneiden tehtävien (Valtioneuvoston asetus Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä) toimeenpanoon. Asetuksen mukaisesti Väestörekisterikeskus muun muassa valmistele ja kehittää julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, tietoturvallisuutta ja sähköistä asiointia koskevia menetelmiä, arkkitehtuurikuvauksia, suosituksia ja ohjeita; sekä tarjoaa julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, tietoturvallisuutta ja sähköistä asiointia koskevia asiantuntijapalveluja. Näiden tehtävien osalta nykyinen rahoitus on perusteltu asetuksen yhteydessä nyt väistyvällä lainsäädännöllä (634/2011). Nyt lausuttavana oleva esitys kuitenkin kattaa useita tehtäviä, joissa arvioitavissa oleva työmäärä Väestörekisterikeskukselle siirtyneiden tehtävien osalta voidaan katsoa jatkuvan vähintään samalla tasolla jatkuvan toiminnan osalta. Esityksessä esitetty lyhyt siirtymäkausi puoltaisi myös toimeenpanoon liittyvää erillisrahoitusta, jolla taattaisiin riittävä resursointi siirtymäkauden aikaiseen lisääntyneeseen asiantutija- ja koulutuspalveluiden tuotantoon. Väestörekisterikeskus näkee tämän toiminnan tukevan erityisesti niitä lukuisia tiedonhallintoyksiköitä, joiden on haastava resursoida toimeenpanoa tukevat tehtävät oman toimintansa rajoissa. Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukaan tällaisten yksiköiden tukeminen voidaan tehdä tehokkaammin keskitetysti kuin rakentamalla tarvittava osaaminen suureen määrään rajallisesti resursoituja toimijoita.

Lisäksi kustannusvaikutukset tietoaisteistojen digitoinnista voivat muodostua merkittäviksi ja sen osalta on hyvä tuottaa arviota siitä, saavutetaanko digitoinnilla sellainen hyöty, että se olisi oikeassa suhteessa vaadittavaan panostukseen nähden. Kuitenkin vasta-argumenttina tässä on parempi pääsy tietoihin sekä tietojen löydettävyyttä tiettyyn asiakkaaseen liittyen.

Väestörekisterikeskus esittää arvioitavaksi tiedonhallintolautakunnan jäsenille maksettavat kokouspalkkiot seuraavista syistä:

1. Toiminnassa on mukana väistämättä virkamiehiä, jotka saisivat palkkion viranhoitotehtävästä;
2. Jaostot sekä suosituksia työstävät jäisivät edelleen korvauksetta, vaikkakin tällaisen mahdollistaminen tarkoittaisi vastaavasti kustannuksien merkittävää kasvua, joka olisi huomioitava määrärahoissa;
3. Palkkio maksetaan nykyisellä ehdotuksella suositusvalmisteluun varatuista rahoista, mikä tarkoittaisi, että käytännössä Väestörekisterikeskus maksaisi valtiovarainministeriön yhteydessä

toimivan lautakunnan kustannukset. Nykyisessäkin järjestelyssä Juhtalla on omat toimintamensa ja JHS-valmistelulla omansa.

Väestörekisterikeskus katsoo, että em. syistä kokouspalkkioiden maksamisen osalta toteutus on arvioitava uudelleen.

Lisäksi Väestörekisterikeskus toteaa käytännön esimerkkinä tietojen luovutuksista VTJ:stä sääntelyn mahdolliset vaikutukset toimintatapoihin ja muodostuviin kustannuksiin. Tällä hetkellä VTJ:stä luovutetaan monin erilaisin tavoin tietoja. Asiakkailla on käytössä rajapintayhteyksin toteutettavia ratkaisuja, katseluyhteyksiä ja tietoja voidaan luovuttaa tiedostosiirtona. Usein kustannussyistä on voitu rajapinnan sijaan valita katseluyhteys eli VTJKysely-palvelu. Tällöin katseluyhteyden kautta on voitu siirtää manuaalisesti tietoja omaan rekisteriin, jos tietojen käyttö on ollut vähäistä. Ehdotettu sääntely voisi vaikuttaa sellaisiin tietojen luovutusasiakkaisiin siten, että heidän tulisi investoida järjestelmiinsä, jotta niissä voitaisiin hyödyntää rajapintoja. Tämä on hyvä siinä mielessä, että järjestelmiä kehitetään ja prosesseja tehostetaan. On hyvä pohtia sitä, että saavutetaanko tällaisessa tilanteessa aina suuria hyötyjä suhteessa kustannuksiin ja toteutetaanko pidemmällä aikavälillä kustannussäästöjä. Väestörekisterikeskus katsoo, että rajapintojen kautta tapahtuva tietojen kysely pitäisi olla ensisijainen tapa ja katseluyhteyden osalta perusteluihin pitäisi tarkentaa sen käyttötarkoitusta. Edelleen eräajoilla tapahtuvan tietojen siirron osalta Väestörekisterikeskus katsoo, että niiden pitäisi koskea vain hyvin poikkeuksellisia tarpeita, kuten uuden viranomaisen oman rekisterinpitovastuun piiriin kuuluvan rekisterin perustamista ja siihen ehdottoman tarpeellisten perustietojen hakemista, kuten henkilötunnusten tuomista osaksi rekisteritietoa. Näissäkin tilanteissa myöhemmin tapahtuva tietojen päivittäminen voitaisiin kuitenkin toteuttaa rajapintakyselyillä.

Muutokset teknisiin toteutuksiin ja tiedon luovutus tapojen muuttamiseen edellyttää riittävää siirtymäaikaa, jotta asiakkaat saavat muutokset tehtyä omiin järjestelmiinsä. Lisäksi sääntelyn tulee olla selkeää siitä, että mitkä ovat ehdot sääntelystä poikkeamiseen ja kenen luvalla sääntelystä poikkeaminen on mahdollista, esimerkiksi sen suhteen, että onko tiedot luovutettava teknisen rajapinnan kautta. Esimerkiksi määritteleekö perustietovarannon rekisterinpitäjä sen, miten tietoja luovutetaan online-palveluna rajapinnankautta, tiedostopohjaisena siirtona vai katseluyhteyden kautta? Voiko rekisterinpitäjä poiketa tiedon luovutuksesta teknisen rajapinnan kautta, kun tietojen luovutuksen saaja sitä vaatii vai tuleeko kieltäytyä tietojen luovutuksesta?

Muuta huomioitavaa

Muina huomioina Väestörekisterikeskus toteaa seuraavaa:

Väestörekisterikeskus esittää, että ehdotuksessa otettaisiin selkeästi kantaa kokonaisarkkitehtuurin noudattamisen vaatimukseen osana tiedonhallintaa, huolehdittaisiin riittävästä resursseista



valvonnan osalta sekä tarpeellisin osin seurauksista epätoivottavan menettelyn osalta. Lisäksi Väestörekisterikeskus esittää, että arvioitaisiin mahdollisuutta liittää sääntelyyn vaatimuksia palveluiden palvelutasovaatimuksille.

Väestörekisterikeskus katsoo, että lakiluonnoksesta tulisi korjata kaikki kohdat, joissa VAHTI on virheellisesti kirjattu "julkisen hallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI)", kun oikea kirjaus pitäisi olla "julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmä (VAHTI)". Tämä kirjaus esiintyy ainakin sivuilla 56 ja 61.

Esityksessä mainitaan tietoturvallisuuden perustaso (sivu 28) ja toisaalta minimitaso (44). Koska nyt voimassa oleva tietoturvallisuusasetus käyttää termejä perustaso, korotettu ja korkea taso, Väestörekisterikeskus esittää, että tietoturvallisuuden osalta käytettäisiin nimitystä "tietoturvallisuuden vähimmäistaso." Tätä puoltaa se, että esityksessä mainitaan mm. vähimmäisvaatimukset (sivu 74).

Sivulla 28 on todettu, että "Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään samat perustason vaatimukset." Tässä kirjaus olisi tällöin "vähimmäistason vaatimukset". Tässä yhteydessä tulisi myös nostaa esille se, että vaatimukset tulevat kohdistumaan erikseen sekä organisaatioon että sen tuottamiin palveluihin ja että toisaalta palveluiden ja tuotteiden hankkimiseksi tulee olla hankintalain mukaiset vaatimukset julkisissa hankinnoissa käytettäväksi.

Sivulla 52 on todettu, että "Pykälän 2 kohdan mukaan johdon tulisi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä olisi ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta käytännössä, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja niiden toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista ja vastuista, tietoturvallisuusjärjestelyistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta." Kommenttina tähän Väestörekisterikeskus toteaa, että julkisessa hallinnossa on paljon sellaisia toimintoja ja palveluita, tukijärjestelmiä, joita ei välttämättä ole huomioitu tai luokiteltu tarvittavaksi poikkeusoloissa. Väestörekisterikeskus esittää, että tässä yhteydessä olisi syytä nostaa esille poikkeusoloihin varautumisen sijaan "varautumisesta toiminnan kannalta kriittisten järjestelmien häiriötilanteisiin".

Sivulla 73 on todettu, että "Julkisiin tietoaineistoihin ei olisi tiedon saatavuutta koskevia rajoituksia, kun taas henkilötietoihin ja erityisesti salassa pidettäviin tietoihin täytyy olla järjestettynä sellaiset toimenpiteet, että asianmukainen tietojenkäsittely voidaan varmistaa." Väestörekisterikeskus katsoo, että tässä yhteydessä olisi syytä tarkistaa ja varmistaa, että nimenomaan julkisiin tietoaineistoihin pitää pystyä tarvittaessa määrittämään saatavuusvaatimukset, koska yhä enemmän julkisen hallinnon tuottamaa avointa tietoa käytetään lisäksi lukuisissa viranomaisten ulkopuolisissa tietojärjestelmissä.

Sivulla 130 on todettu, että "tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu;". Tältä osin Väestökisterikeskus toteaa, että perinteisesti tietoturvallisuudessa ei ole käytetty termiä käyttökelpoisuus, jonka johdosta se tulisi tarkkaan määritellä, mikäli tätä termiä tullaan edellyttämään. Tämän ohella sivulla 109 on todettu, että "Velvoite edellyttää, että viranomainen selvittää muun muassa tietoaineistoihinsa sisältyvien tietojen saatavuuden, käytettävyyden ja laadun merkityksen sekä asiakirjoihin ..." Tältä osin Väestökisterikeskus toteaa, että kohdassa tuodaan lisää määrittelyjä, kuten käytettävyys ja laatu, jotka tulisi olla selkeästi määritettyinä.

Metatietojen säilyttämisen velvoitus lautakunnan päätöksellä voidaan nähdä mahdollisesti tarpeettomana, kun itse asiakirja/asiakirjallinen tieto on tuhottu. Muutoin järjestelmään jää turhaa metatietoa ilman yhteyttä varsinaiseen asiakirjaan, jota ei ole enää olemassa.

Liittyen viittauksiin esityksessä siitä, että "Siten tiedonhallintalautakunta ottaisi tarkemmin kantaa siihen, mitä metatiedoille tehdään säilytysajan päättymisen jälkeen."; "Siirretään arkistoon säilytysajan päättymisen jälkeen."; "Momentin mukaan arkistoitavaksi määritelty aineisto olisi siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen"; "tietoaineiston kuvauksessa tulisi olla tieto siitä, mitkä aineistot siirretään säilytysajan jälkeen arkistoon, mikä on arkiston säilytyspaikka ja onko ja miten tietoaineistot on tuhottu", pyrittäisiin kuvaamaan tilannetta jotenkin muutoin kuin viittaamalla puhtaasti säilytysajan päättymiseen, sillä säilytysajan päättymisen jälkeen asiakirja hävitetään, koska säilytysaika on päättynyt. Lisäksi käytännön toteutukset ja niihin liittyvät ajalliset ja laadulliset vaatimukset vaativat täsmennyksiä ja ohjeistuksia sekä järjestelmäkehitystä.

Väestökisterikeskuksen näkemyksen mukaan esityksessä ei otettaisi selkeästi kantaa siihen, kuinka toimitaan nyt valtion viranomaisten hallussa olevien pitkään ja pysyvästi säilytettävien (vanhojen) asiakirjojen kanssa. Näiden osalta olisi hyvä selkeyden vuoksi todeta, mikä viranomaisen jatkossa määrittelee, minne kyseisenlainen asiakirja-aineisto siirretään. Jos tehtävä on tiedonhallintalautakunnalla, olisi se hyvä ilmaista selkeämmin laissa. Viranomaiset ovat perinteisesti luovuttaneet aineiston paperimuodossa Kansallisarkistoon.

Krohns Lea  
Väestökisterikeskus

Korhonen Pirre  
Väestökisterikeskus