

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

Suomen ympäristökeskus (SYKE) katsoo, että yleislaki hallinnon tiedonhallinnasta on tervetullut. Lakiesityksessä on päädytty yleisiin linjauksiin ja määrittelyihin. SYKE katsoo että tämä voi olla myös hyvä asia, koska erityisesti teknologia muuttuu nopeasti ja alempiasteiset sääntelyt voivat siten toimia nopeammin.

SYKE toteaa, että esityksen tavoitteet (säädösten kokoaminen, tietojen käytettävyyden ja yhteiskäytön edistäminen jne.) ovat kaiken kaikkiaan erittäin hyviä, mutta epämääräiseksi jää minkälaisia resursseja velvoitteiden täyttämiseen tulee vaatimaan. Esim. pelkästään tiedonhallintamallin laatiminen ja tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset (Y-tunnus osana asiatusunnusta, sähköisten arkistointiratkaisujen käyttöoikeushallinta yms.) ovat työläitä. Tiedonhallintamallin osalta ehdotettu 15 kuukauden siirtymäaika voi osoittautua haastavaksi.

SYKE katsoo, että esityksessä ehdotettu sääntelyn lisääminen, joka kohdistuu olemassa oleviin tietojärjestelmiin, on ongelmallinen. Erityisen ongelmallista on saattaa vanhat tietojärjestelmät vastaamaan esityksessä edellytetyjä vaatimuksia koskien tietoaineistojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla. SYKE esittääkin, että velvoite muodostaa teknisiä rajapintoja, koskisi ainoastaan uusia tietojärjestelmiä.

SYKE katsoo myös, että esityksen pykälää on monilta osin vaikeaa soveltaa tutkimuslaitosten toiminnassa kertyvien tietojen hallinnassa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.3 SYKE katsoo, että on suotavaa säännellä tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista uudessa tiedonhallintalaissa, jotta tietty tietoturvallisuuden minimitaso täyttyisi läpi viranomaistoiminnan. SYKE pitää tietoturvallisuusäntelyn ulottamista kunnallisiin viranomaisiin myös suotavana, koska viranomaiset tekevät yleisesti yhteistyötä kuntien kanssa.

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

2 §: SYKE toteaa, että esityksessä ehdotetut määritelmät ovat joltain osin ongelmallisia ja tulkinnanvaraisia. Erityisesti toimintaprosessi-käsitteen määrittely on ongelmallinen. Toimintaprosessi sisältää ehdotuksen mukaan asiakaskäsittely- ja palveluprosesseja. Todellisuudessa SYKEssä on myös paljon muita prosesseja. Epäselväksi jääkin, mihin kaikkiin viranomaisten toimiin lakia sovelletaan. Myös viranomaisen asiakirjan määrittely ainoastaan viranomaisten julkisuudesta annetun lain 5.2 §:än on ongelmallinen, sillä viranomaisen asiakirjan määrittely julkisuuslaissa on kokonaisuudessaan 5 §:ssä.

3 §: SYKE katsoo, että lain soveltamisala jää myös epämääräiseksi. Onko siis kaikki tietoaineistojen käsittely esitetyn lain piirissä? Tutkimuslaitoksissa tehdään laajasti kaikenlaista tutkimusta tilaustutkimuksista yhteistyöhankkeisiin sekä viranomaistehtäviä. Sovelletaanko lakia myös yksityisoikeudelliseen palvelutoimintaan liittyviin asiakirjoihin ja tietovarantoihin?

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

5 §: Pykälässä tuodaan käyttöön uusi termi 'Tiedonhallintokartta'. 5 §:n mukaan valtiovarainministeriö pitää yllä julkisen hallinnon yleistä tietohallintokarttaa. Vastaava velvoite asetetaan tietohallintoyksiköille 10 §:ssä, jonka mukaan tietohallintoyksikön tulee pitää julkisessa verkossa saatavilla ajantasaista tiedonhallintamalliin perustuvaa kuvausta (tietohallintokartta). SYKE toteaa, että tältä osin ehdotettu sääntely on epäselvä.

Lainsäädännössä on tietoisesti vältetty kokonaisarkkitehtuuri-sanaa ja vastaavia arkkitehtuuriin liittyviä käsitteitä kuvataan uusilla termeillä. Mikäli halutaan yhdenmukaisia kuvauksia eri tiedonhallintayksiköiltä, tulisikin suosituksia tiedonhallintakartan ja tiedonhallintamallin kuvausten tekemiseksi tuottaa mahdollisimman pian lainsäädännön voimaantulon jälkeen.

Lisäksi tiedonhallintakartan ja tiedonhallintamallin osalta esityksessä ei ole käsitelty ylläpitovastuuta ja kustannusten jakoa VM:n ja tiedonhallintayksiköiden välillä.

7 §: SYKE toteaa tiedonhallintolautakunnan osalta, että sille on laissa esitetty paljon erilaisia tehtäviä, koska sen pitäisi pelkästään arkistoinnin osalta hoitaa käytännössä suurin osa Kansallisarkiston nykyisistä tehtävistä. Resurssit vaikuttavat kuitenkin niukoilta. SYKE ehdottaa myös, että tiedonhallintolautakuntaan nimettäisiin paikkatietoasiantuntija tilastotoimen ja

tietojärjestelmäasiantuntijoiden lisäksi. Paikkatiedot (teknologia, käsittely ja arkistointitarpeet) vaativat erityisasiantuntemusta.

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

10 §: SYKE katsoo, että lain tasolla oleva lista tiedonhallintamalliin sisällytettävistä tiedoista, on nykykäytäntöä selkeyttävä. SYKE on kokenut ongelmalliseksi erityisesti tietojärjestelmien osalta niiden vastaavan viranomaisen määrittelyn, jota ei kaikkien nykyisten tietojärjestelmien osalta olla tehty.

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

14 §: Esityksessä on ehdotettu, että tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti. SYKE katsoo, että kaikkien järjestelmien osalta testausta ei välttämättä ole tarpeen tehdä ja 14 §:ä tulisivatkin muuttaa siten, että vikasietoisuus ja toiminnallisen käytettävyyden testaus tulisi tehdä riskiarvioinnin perusteella.

3 momentin mukaan viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja. Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot, jotta niiden avulla voidaan erottaa helposti kustakin asiakirjasta sen sisältöön kuuluvat julkiset ja salassa pidettävät tiedot. Ehdotuksessa on sinänsä kannatettavaa rakenteisen tiedon käsittelyn edistäminen, mutta toisaalta esimerkiksi toiminnallisuus- ja metatietomuutosten kustannukset, aikataulu ja laajuus aiheuttavat epäilyjä. SYKE katsookin, että tältä osin sääntelyn tulisi kohdistua ainoastaan uusiin tietojärjestelmiin.

15 §: Ehdotetussa 15 §:ssä on todettu, että tietojensiirto tietoverkossa on toteutettava salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä- tai tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassapidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvalisellä tavalla. SYKE katsoo, että ehdotettu pykälä on ongelmallinen henkilötietojen osalta. Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Ehdotetun pykälän mukaan salattua tiedonsiirtoyhteyttä olisi käytettävä jo silloin, kun tiedot sisältävät esim. nimitietoja. SYKE ehdottaakin, että 15 §:ä muutetaan siten, että se koskisi ainoastaan erityisiä henkilötietoryhmiä.

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

19 §: SYKE katsoo, että suojaustasoluokitukselta luopuminen on kannatettava ratkaisu, koska erityisesti suojaustasojen III ja IV välille oli hankala tehdä eroa.

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

24 §: Pykälän perusteluissa on todettu, että asiarekisteri koostuu asian käsittelyn metatiedoista riippumatta missä tietojärjestelmässä ne muodostuvat. SYKE katsoo, että epäselväksi jää, missä kaikissa järjestelmissä asianhallinnan lisäksi olisi asiarekisteriin kuuluvia metatietoja.

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

27 §: 27 §:ssä todetaan, että asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa. SYKE toteaa, että viranomaisilla on edelleen laajoja paperiarkistoja. Siirtymäajan tulisikin olla vähintään siihen saakka, kunnes valtionhallinnon massadigitointi saadaan päätökseen.

28 §: SYKE katsoo, että ehdotetussa lain 28 §:ssä jää epäselväksi se, mitä kaikkia tietoja 28 § koskee. Siinä on viitattu hallintoasioihin. Kattaako velvollisuus viranomaisten tiedonvaihtoon rajapintojen kautta myös muita kuin hallintoasioita?

29 §: SYKE toteaa, että 29 §:ssä mainitusta velvollisuudesta toteuttaa toistuva vakiosisältöinen tietojen luovutus tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla tulisi rajata pois salassapidettävät, harkinnanvaraisesti julkiset ja harkinnanvaraisesti salassapidettävät tiedot. Luovuttaessaan salassapidettäviä, harkinnanvaraisesti julkisia tai harkinnanvaraisesti salassapidettäviä tietoja viranomainen joutuu tekemään aina tapauskohtaisen harkinnan, voiko se tietoja luovuttaa. Rajapintojen avulla tapahtuvassa tietojen luovutuksessa tätä harkintaa ei voitaisi tehdä. Lisäksi tietojen luovutuksen yhteydessä on usein tarpeen määritellä tarkemmin luovutuksen edellytyksistä, kuten tietojen tuhoamisesta tai siitä, mihin tietoja voi ylipäättään käyttää.

SYKE toteaa, että ehdotettu 29 § aiheuttaa merkittäviä toimenpiteitä tietojärjestelmiä koskien ja ehdottaakin, että olemassa olevien järjestelmien osalta sääntely sisältäisi riittävän pitkän siirtymäajan.

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

32 §: 32 §:ssä on todettu, että viranomaisten on määriteltävä toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjojen ja tietojen säilytysaika. Tutkimuksellisten tietoaineistojen säilytysaika määritettäessä täytyy huomioida, että aineiston käyttöarvo ja käyttötarkoitus voivat muuttua ajan kuluessa. Vaikka aineisto olisi alkuperäisessä käyttötarkoituksessa vanhentunutta tai passiivikäytössä, aineistolla saattaa olla uusia käyttötarpeita tulevaisuudessa mm. monitieteellisessä tutkimuksessa. Tutkimusaineistojen osalta säilytysaika voikin olla vaikeasti määriteltävissä.

37 §: Pykälä on rajattu koskemaan ainoastaan yliopistoja ja ammattikorkeakouluja. Pykälän perusteluissa on todettu, että pykälä ei koske niitä tilanteita, joissa valtion tutkimuslaitoksissa syntyy niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tietoaineistoja. Sovelletaanko pykälää kuitenkin tilaustutkimuksissa syntyviin aineistoihin (ei lakisääteisten tehtävien hoitamisen yhteydessä syntyvät aineistot). SYKE katsoo, että pykälä on tältä osin tulkinnanvarainen.

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:

-

Wainio-Biese Terhi
Suomen ympäristökeskus SYKE

Nordqvist Lena
Suomen ympäristökeskus SYKE