

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**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintaa koskeva yleislaki, joka kokoaisi ja uudistaisi nykyistä sääntelyä. Tavoitetta voidaan pitää hyvänä ja tarpeellisena. Sääntelyn keskittäminen yhteen lakiin helpottaisi lain yhdenmukaista soveltamista tiedonhallintaan liittyvissä tilanteissa.

On tärkeätä, että kansalaista koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa jo olevia tietoja hyödynnetään ja tiedot liikkuvat tehokkaasti eri viranomaisten välillä. Perustan muodostaminen kansalaisten tiedollisten oikeuksien toteuttamiselle on positiivinen tavoite. Jotta dataa voitaisiin hyödyntää reilusti ja ihmislähtöisesti, tarvitaan yhteiset ja selkeät toimintatavat.

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

Nykytilassa, jossa sääntely on hajautunutta, organisaatioilla on vaikeuksia saada selkeää kokonaiskuvaa niitä koskevista vaatimuksista. Organisaatiot tarvitsevat neuvontaa, ohjausta ja yhtenäisiä käytäntöjä tiedonhallintaa koskevissa asioissa. Vastuut ja riittävä resurssointi on otettava huomioon tulevassa sääntelyssä.

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

Yleiset tavoitteet ovat hyvät. Esimerkiksi sääntelyn kokoaminen ja käsitteistön yhtenäistäminen ovat tulevan kehityksen kannalta tarpeellisia ja toivottavia uudistuksia. Tietoturvallisuuden nostaminen lain tasolle ja sääntelyn uudistaminen vastaamaan tietoteknistä kehitystä ovat parannuksia nykytilaan.

Ehdotettujen keinojen yhteensopivuus ja riittävyys suhteessa tavoitteisiin jää kuitenkin epäselväksi. Esityksen tavoitteet voivat jäädä vaillinaisiksi mm. siksi, että julkisuuslakia ei uudisteta yhtä aikaa tiedonhallintalain kanssa vastaamaan toimintaympäristön muutokseen. Lisäksi olisi tarpeen

varmistaa yhteentoimivuus niiden tiedonhallintayksiköiden osalta, joihin valtiovarainministeriön ohjausvalta ei ulotu ja joiden toimintaan säännökset soveltuvat vain rajoitetusti.

Esityksen tavoitteena on edistää tietojen käyttöä ja yhteentoimivuutta, mutta tiedonhallintayksiköille ja eri ministeriöiden hallinnonaloille jää paljon hajautettua määrittelyvapautta. Lainvalmistelussa tulisi varmistaa, että toimintamalli tukee yhteentoimivuutta vahvasti.

Esitys sisältää säännöksiä, joilla pyritään selkeyttämään arkistointia koskevaa päätöksentekoa. Kansallisarkiston asiantuntijaroolin kaventuminen ja useamman tahon osallistuminen päätöksentekoon näyttäisi kuitenkin olevan ristiriidassa selkeyttämistavoitteen kanssa. Uuden viranomaisen perustaminen saattaa jopa hidastaa toimintamallia nykyisestä. Tiedonhallintayksikön näkökulmasta päätöksenteon tulisi olla selkeästi vastuutettua ja joutuisaa.

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

### 2 § Määritelmät:

Pykälässä viranomaisella tarkoitettaisiin julkisuuslaissa mainittuja viranomaisia. Tiedonhallintayksiköt on sen sijaan määritelty yksilöidysti. Sitraa ei ole nimenomaisesti mainittu julkisuuslaissa eikä tiedonhallintalakiesityksessä. Sitran on kuitenkin katsottu rinnastuvan itsenäiseen julkisoikeudelliseen laitokseen (kts. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 8.6.2016 Dnr 4770/4/15) ja sitä koskevaan lakiin ollaan esittämässä säännöstä hallinnon yleislakien soveltumisesta sen toimintaan (hankenumero VM091:00/2018). Sitra katsoo, että sääntely ei ole riittävän selkeä sen osalta ja tämän vuoksi Sitra tulisi mainita omana tiedonhallintayksikkönä.

### 3 § Lain soveltamisala:

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintalain soveltamista koskevista rajoituksista. Rajoitukset johtuvat pääosin momentissa mainittujen tiedonhallintayksikköjen asemasta, jonka perusteella valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa näiden tiedonhallintayksiköiden sisäisen hallinnon ohjaukseen.

Sitra on siitä annetun lain (717/1990) 1 §:n mukaisesti eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Rahasto ei tämän vuoksi kuulu valtioneuvoston alaiseen viranomaisorganisaatioon. Sitra katsookin, että se rinnastuu 3 §:ssä tarkoitettuihin tiedonhallintayksikköihin, joiden osalta tiedonhallintalakia sovelletaan rajoitetusti.

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

5 § Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus:

Pykälän mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus. Koska Sitra on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista, Sitra katsoo, ettei pykälää sovellettaisi sen toimintaan. Sitran toimintaympäristöä kuvaava tiedonhallintakartta ei näin ollen kytkeytyisi julkisen hallinnon tiedonhallintakarttaan, jonka ylläpidosta valtiovarainministeriö huolehtisi.

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta:

Esityksestä jää epäselväksi, onko tiedonhallintalautakunnalla riittävät resurssit vastata nykyisiin ohjaus- ja neuvontatarpeisiin ja mikä taho vastaisi käytännön neuvonnasta ja asiakirjahallinnon ohjauksesta. Lisäksi jää epäselväksi, olisiko uudessa tiedonhallintalautakunnassa riittävästi asiakirjahallinnon osaamista.

## **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 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus:

Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen olisi suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt mm. siten, että julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Tarkoitetaanko tällä sitä, että rakenteisia tietoja sisältävissä järjestelmissä tulisi tietokenttäkohtaisesti ja tapauskohtaisesti pystyä indikoimaan, onko kyseessä salassa pidettävä tieto? Tulisiko tiedonhallintayksiköiden jatkossa suunnitella kaikki järjestelmänsä siten, että niihin laitettaisiin tiedot pääosin rakenteissa muodossa? Hyvän tiedonhallintatavan edistäminen on sinänsä kannatettava tavoite, mutta käytännössä asiakirjojen julkisen ja salassa pidettävän tietosisällön erottaminen toisistaan ei ole pykälän tarkoittamalla tavalla helposti ja vaivatta toteutettavissa.

15 § Tietojen siirtäminen tietoverkossa:

Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joilla viranomaisella voisi siirtää salassa pidettäviä ja henkilötietoja tietoverkossa. Henkilötiedon määritelmän laajuudesta johtuen henkilötietoja koskeva sääntelyehdotus vaikuttaa turhan raskaalta. EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Riskilähtöisen arvioinnin näkökulmasta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä ja –tapaa ja vastaanottajan tunnistamista olisi mahdollista edellyttää vain erityisten henkilötietojen osalta (kts. myös kommentit liittyen 18 §:ään).

18 § Lokitietojen kerääminen:

Pykälän mukaan viranomaisella olisi huolehdittava, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja tietoluovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Pykäläehdotuksen tavoite on hyvä, mutta keräämisveloitteen laajentaminen kaikkiin henkilötietoihin on ylimitoitettu. Säännös on tiukempi kuin EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa ja ehdotuksessa kansalliseksi tietosuojaalaksi. Henkilötiedon määritelmä on erittäin laaja, joten kaikkien henkilötietoa sisältävien järjestelmien lokivalvonta ei ole tarkoituksenmukaista eikä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Keräämisveloitetta voitaisiin täsmentää siten, että lokitietoja kerättäisiin vain silloin, kun tietojärjestelmässä käsitellään erityisiä henkilötietoja.

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

-

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

23 § Asiatunnus ja asian yksilöinti:

Pykälässä säädettäisiin asiatunnuksen muodostamisesta. Asiatunnusta koskevista vähimmäistiedoista säädettäisiin pykälän 2 momentissa, mutta asiatunnuksen muodon määrittäminen jätettäisiin tiedonhallintayksikön harkintaan. Samaan aikaan halutaan välttää tiedon moninkertaista rekisteröintiä ja selkeyttää useassa viranomaisessa käsiteltävien asioiden rekisteröintiä. Määrämuotoinen asiatunnusrakenne voisi edistää paremmin tätä asiankäsittelyn yhteentoimivuutta.

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

30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle:

Pykälän 1 momentin mukaan katseluyhteys voitaisiin avata toiselle viranomaiselle tietoihin, joihin toisella viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

viranomainen voisi avata katseluyhteyden silloin, kun toisella viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus katseluyhteyden kautta saataviin tietoihin. Tiedonsaanti voisi perustua julkisuuslakiin tai erityislainsäädäntöön. Ehdotetussa 30 §:n 1 momentissa ei ole kuitenkaan mainintaa laissa säädetystä tiedonsaantioikeudesta, kuten 29 §:n 1 momentissa. 31 §:ssä käytetään puolestaan muotoa "jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus Tulkittaisiinko kyseisiä pykäläiä kuitenkin yhtäläisesti tiedonsaantioikeuden osalta eli voitaisiinko tietoja näissä tilanteissa luovuttaa teknisten rajapintojen avulla/avata katseluyhteys ilman, että tästä säädettäisiin erikseen erityislainsäädännössä?

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

38 § Arkistoitujen tietoaineistojen kansallinen metatietopalvelu:

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kansallisesta arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelusta, johon arkistoa ylläpitävät tiedonhallintayksiköt toimittaisivat metatiedot tietoaineistojen arkistoinnin jälkeen. Toimitettavista metatiedoista voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Metatietopalvelun käyttö on kuvattu yksityiskohtaisissa perusteluissa hyvin geneerisesti. Metatietopalvelun käytölle ja hyödyntämiselle tulisi määritellä yhteiset tavoitteet, jotta tietoja kerättäisiin mahdollisimman tarkoituksenmukaisella ja tutkimustarkoituksia tukevalla tavalla. Lisäksi metatietopalvelun toimivuus ja säännöksen käytännön soveltaminen tiedonhallintayksiköissä edellyttäneet yhtenäistä muotoa toimitettaville metatiedoille.

Nykyisin metatiedoille on asetettu velvoittavia vaatimuksia Sähke2-määräyksessä. Olisiko näitä mahdollista hyödyntää jatkossakin?

## **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:**

-

Kiesiläinen Suvi  
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA - Hallinto ja Lakiasiat