

Asia: VN/22448/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori kiittää saamastaan lausuntopyyntöstä ja lausuu seuraavaa:

2 Lausunto

2.1 Yleiset kommentit

Valtiokonttorilla on tavoitteena julkaista keräämäänsä tietoa. Valtiokonttori ei voi kuitenkaan tunnistaa tietoyhdistelmien julkisuusastetta, ilman että tiedon luovuttava viranomainen on sen ilmoittanut. Tämä tarkoittaa, että tiedon luovuttajalla on huolellisuusvelvoite tietojen luovuttamisessa. Esitys ei ota riittävästi huomioon tilanteita, joissa lähtökohtaisesti julkinen tietoaineisto sisältää kuitenkin salassa pidettäviä tietoja ja tietoyhdistelmiä. Julkinenkin tieto joissakin tilanteissa voi muodostaa yhdessä salassa pidettävän tietoyhdistelmän ja tiedolla voi olla kasaumavaikutuksia, mitä esityksessä ei kuvata lainkaan.

2.2 Luku 4

Julkisen aineiston erottelu salassa pidettävästä aineistosta kerätessä tietoja yhteisistä tietovarannoista voi tuoda lisätyötä viranomaisille.

2.3 Lukua 4.1 koskevat kommentit

Esityksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus kerätä tietoaaineistoja ilman yksittäistä toimeksiantoa. Näin muodostuu tietovaranto, jota kaikilta osin ei välttämättä hyödynnetä. Erityisen haastavan tilanteesta tekee juuri lähdeaineistojen luokituksen monimutkaisuus, mitä käsitellään tässä lausunnon 2.7 luvussa.

Esimerkkinä haasteista on henkilötietojen käsittely, jolloin eri tietoyhdistelmät saattavat johtaa henkilön tunnistamiseen asti. Näistä arkaluonteisimpia tietoyhdistelmiä syntyy turvakiellon alaisen henkilökunnan osalta sekä terveystietojen osalta ja työolobarometriin vastaamisen osalta. Valtion henkilöstöä tulee laajasti informoida tietoaaineistojen siirrosta, jos tavoitteena on esim. luovuttaa myös yksittäiset vapaamuotoiset palautteet työolobarometrissa Valtiokonttorille. Esitetyn lain 2c § 4 mom mukaisesti Valtiokonttori toimii keräämiensä tietojen rekisterinpitäjänä, jolloin myös vastuu käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittelystä on Valtiokonttorilla. Asiaa on käsitelty lisää lausunnon 2.6 kohdassa viimeisellä sivulla.

2.4 Lukua 4.2 koskevat kommentit

Esityksessä ei ole 4.2 luvussa kappaletta, jossa olisi arvioitu vaikutuksia rekisteröityjen työntekijöiden näkökulmasta. Ei ole ainoastaan riittävää, että sivulla 17 todetaan, että:

”Kun viranomaiselle on säädetty tehtävä, se saa samalla laissa olevan käsittelyperusteen myös tietoihin sisältyville henkilötiedoille”.

Esityksessä pitäisi pystyä kuvaamaan, miksi mm. työaikakirjaustietojen ja poissaolotietojen taikka sijaintitietojen käsittely on tarpeellista ja oikeasuhteista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1e-kohdan mukainen käsittelyn tarkoitus on oltava tarpeellista ja oikeasuhteista (6 artikla kohta 3), mitä ei ole perusteltu kaikkien sivulla 26 eriteltyjen henkilötietotyyppien osalta.

2.5 Luku 8 sivulta 39 alkaen

Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että moni rekisteröity, joiden tietoja ollaan luovuttamassa, on virastojen työntekijöitä, jotka ovat työnantajaansa nähden heikommassa asemassa. Esityksessä kuvattu henkilötietojen käsittely on erittäin laajaa analysointi- ja raportointipalvelussa, eikä sitä ole perusteltu tietosuoja-asetuksen tarpeellisuusvaatimuksen ja tietojen minimoinnin periaatteiden mukaisesti luvussa 8. Katso lisäksi esityksen 2c kohtaa koskevat kommentit otsikolla ongelma 3: Laaja henkilötietojen käsittely.

2.6 Esitetyn lain 2 c kohta

Esitetyn lain 2 c ongelma 1: Valtorin ja asiakkaiden tietojen erottelu siten, että kunkin asiakkaan määrittämä julkisuusluokittelu on huomioitu

Valtiokonttorin aikaisempien tietopyyntöjen käsittelyssä on Valtorille ollut haasteellista se, että Valtorin omien ja sen asiakkaiden tietojen erottelu on vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että pyydyt tiedot ovat vaikeasti ymmärrettävää, hyvin teknistä palvelutuotannon rakenteista tietoa. Luovutettavista tiedoista on ollut monimutkaista sopia Valtiokonttorin kanssa.

Esityksessä pyritään poistamaan edellä Valtorin kuvaamat tiedon luovutuksen haasteet siten, että tiedon luovuttamisen velvoite kohdistuu sekä tietoihin, että Valtorin asiakkaisiin. Valtori on keskustellut Valtiokonttorin kanssa syksyllä 2023 siitä, kuinka Valtorin hallinnoimia tietoja voidaan esitykseen ja lakiin kuvata.

Tiedon omistajan tehtävänä on päättää julkisuuden tasosta. Esitys ei nykyisellään poista sitä ongelmaa, että Valtorin asiakkaiden näkemykset vaihtelevat samojenkin tietojen julkisuusluokituksesta.

Esityksessä asiaa on kuvattu sivulla 11 seuraavalla tavalla:

”Valtiokonttorista annetun lain 2 c §:n mukaan Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomainen määrittävät yhteistyössä lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua analysointi- ja raportointipalvelutehtävää varten luovutettavat välttämättömät tiedot.”

ja että

”Nykytilassa sääntelyn edellyttämä viranomaisten välinen yhteistyö toteutuu siten, että Valtiokonttori määrittelee yhteisen palveluntuottajan avustuksella rekistereissä olevat tiedot ja käy ne yhdessä läpi viranomaisten kanssa. Nykyisellä yhteistyöllä ei saavuteta toivottua lisäarvoa, vaan se päinvastoin lisää hallinnollista taakkaa ja vaikeuttaa tai jopa estää viranomaisten välisen tiedonvaihdon.”

Esityksen sivulla 24 on lisäksi kerrottu seuraavaa:

”2 c §. Pykälän 1 momentin kirjoitusasu on tarkennettu Valtiokonttorille säädetyn analysointi- ja raportointitehtävän toteuttamisen ja tietojen paremman hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Pykälässä on selkeytetty tietosisältöjen ja tiedot tietojärjestelmistään luovuttavien tahojen kuvausta. Tietokategorioiden ja niiden tietosisältöjen tarkempi kuvaus on tuotu säännöskohtaisiin perusteluihin. Tämä on yksi keskeisimpiä muutoksia edelliseen hallituksen esitykseen nähden ja muutos on tarpeen, sillä käytännössä valtiotasoinen analysointi- ja raportointipalvelutoiminta ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Muutoksella pyritään selkeyttämään analysointi- ja raportointipalvelun käytännön toteutusta. Tämän vuoksi pykälästä on myös poistettu maininta siitä, että Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomaisen määrittelisivät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalvelua varten luovutettavat tiedot. Tämä muutos on välttämätön, jotta tietoja pystytään systemaattisesti ja kattavasti hyödyntämään valtionhallinnon ohjauksessa, johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä sekä varmistamaan valtion toiminnan ja varojen käytön tehokkuus ja avoimuus. Erityisen tärkeää kokonaiskuvan rakentamiseksi on pystyä tuottamaan vertailutietoa, joka sisältää valtion jokaisen analysointi- ja raportointipalvelun piirissä olevan viraston tiedot.

Tiedon luovutusvelvollisuuden tulisi kohdistua ensisijaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Voimassa olevassa laissa tiedonsaantioikeus on kohdistunut sekä toimivaltaisiin viranomaisiin että valtion yhteisten palveluiden tuottajiin. Tätä esitetään selkeytettäväksi siten, että luovutusvelvollisuus kohdistuisi nimenomaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Valtion yhteisten palveluiden tuottajilla ei ole kaikkia tarvittavia tietoja, vaan ne käsittelevät niitä toimivaltaisten viranomaisten lukuun. Tämän lisäksi joitakin analysointi- ja raportointipalvelun tekemiseksi välttämättömiä tietoja on saatava suoraan asianomaiselta virastolta.”

Valtorin tai Valtorin hallussa olevien Valtorin asiakkaiden salassa pidettävistä tiedoista suuri osa salattu nimenomaan Julkl. 24 § 1 momentin k 7:n perusteella.

Valtiokonttorilla ei ole oikeutta käsitellä Valtorin asiakkaan salassa pidettäväksi tai turvallisuusluokitelluksi merkitsemiä tietoja. Asiakkaiden välillä on eroja merkitsemistavoissa, minkä vuoksi Valtorin tulee tarkastella tietopyyntöjä jatkossakin aineisto- ja asiakaskohtaisesti.

Edellä kuvatut haasteet eivät ole poistumassa esityksen perusteella. Ongelma ratkaistaan vasta sitten, kun tiettyjen aineistojen julkisuusluokasta pystytään päättämään valtionhallinnossa yhteisesti.

Esityksen sivulla 12 -13 on kuvattu Valtiokonttorin käsittelyoikeudesta seuraavaa:

”Valtiokonttorilla ei ole oikeutta analysointi- ja raportointitehtävän puitteissa käsitellä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaan salassa pidettäväksi merkittyjä tietoja. Näitä tietoja ovat kansainvälisiä suhteita, rikosten torjuntaa, yleistä turvallisuutta, poikkeusoloihin varautumista, Suomen turvallisuutta, maanpuolustusta tai valtion- ja kansantalouden toimivuutta koskevat tiedot. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, 18 §:ssä on puolestaan säädetty mahdollisuudesta antaa turvaluokitus asiakirjoille, joiden salassa pidon peruste on sama julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdissa 2, 5 ja 7–11. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei Valtiokonttori voi nykytilanteessa käsitellä analysointi- ja raportointitehtävän puitteissa tietoa, joka on mahdollista leimata turvaluokitelluksi. Virastojen ja laitosten tiedon luokittelussa on havaittu olevan haasteita osin puutteellisten tietojärjestelmien vuoksi tai tiedon luokittelu on edelleen keskeneräinen.”

Hypoteettinen esimerkki eroista asiakkaiden välillä: Kun Valtorilta on pyydetty asiakkaiden tietoja, asiakkaiden näkemykset tiedon luokituksesta vaihtelevat. Kun yhden asiakkaan mielestä tieto palvelimien määrästä voi olla julkista tietoa, toisen asiakkaan mielestä tämä on salassa pidettävää tietoa.

Tiedon omistajuuteen liittyvään kysymykseen liittyy mm. seuraavia kysymyksiä:

1. Kuka päättää tiedon luokituksesta?

2. Voiko asiakkaiden tieto muuttua jossain vaiheessa yhteiseksi Valtorin hallinnoimaksi tiedoksi ja missä tilanteissa se tapahtuu? Edellä kuvatussa esimerkissä asiakas voi määrittää omien palvelinten määrän julkiseksi tai salassa pidettäväksi. Voiko Valtori kuitenkin määrätä itsenäisesti Valtorin tarjoamien palvelinten kokonaismäärän julkisuusasteesta?

3. Miten tasaisimme valtionhallinnon organisaatioiden osaamista tiedon luokittelussa? Valtorin ja sen eri asiakkaiden kesken on kyvykkyyseroja aineistojen julkisuusastetta määriteltäessä. Suuria eroja on etenkin Valtorin paljon käsittelemien rakenteellisen tiedon ja raakadatan kohdalla.

Yhteenveto

Teoriassa tiedon luovutusvelvoitteen kohdistaminen tietoon ja toimivaltaisiin viranomaisiin keventää luovutusmenettelyä, mutta tiedon omistajuuden epäselvyydet suhteessa tiedon luokitteluun aiheuttavat hankaluutta ja hidastuksia prosessiin jatkossakin.

Esitetyn lain 2 c ongelma 2: Valtiokonttorille luovutettavien tietojen luokittelu, kasaumavaikutus ja viranomaisen harkinta

Alla lainatuissa esityksen kohdissa on ristiriitaisuutta. Sivulla 25 todetaan, että kohdassa listattuja tietoja ei ole lähteenä käytettävissä järjestelmissä, mutta sen sijaan sivulla 13 todetaan, että julkishallinnossa tiedon luokittelussa on todettu haasteita ja puutteellisia tietojärjestelmiä. Esityksessä olisi tarpeellista kuvata lisää, kuinka näitä haasteita tullaan ratkaisemaan.

Esityksessä ei oteta lainkaan kantaa tiedon kasaumavaikutukseen, jota olisi hyvä kuvata perusteellisesti.

Nämä seikat huomioiden aiheutuu riski siitä, että analysointi- ja raportointitehtävässä käsitellään hyvin paljon erilaista salassa pidettävää, kansalliseen turvallisuuteen liittyvää TL-tietoa. Tämä riski ja kasaumavaikutus tulisi arvioida.

Esityksen sivulla 13 on todettu seuraavaa:

”Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei Valtiokonttori voi nykytilanteessa käsitellä analysointi- ja raportointitehtävän puitteissa tietoa, joka on mahdollista leimata turvaluokitelluksi. Virastojen ja laitosten tiedon luokittelussa on havaittu olevan haasteita osin puutteellisten tietojärjestelmien vuoksi tai tiedon luokittelu on edelleen keskeneräinen.”

Vastakohtaisesti esityksen sivulla 25 on todettu, että:

”Valtiokonttorille luovutettavat tiedot on edelleen tarkoin rajattu siten, että ne eivät sisällä analysointi- ja raportointipalveluissa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaisia kansainvälisiä suhteita, rikosten torjuntaa, yleistä turvallisuutta, poikkeusoloihin varautumista, Suomen turvallisuutta, maanpuolustusta tai valtion- ja kansantalouden toimivuutta mukaisia tietoja. Edellä mainitut tiedot ovat korkeamman kuin aiemmin käytössä olleen suojaustason IV mukaisia tietoja ja siksi mainittuja tietoja ei ole lähteenä käytettävissä järjestelmissä. Analysointi- ja raportointipalveluissa käsiteltävät tiedot ovat korkeintaan aiemman suojaustason IV mukaisia tietoja.”

Sivulla 26 todetaan, että käsiteltäviä tietoja yhteisestä perustietotekniikasta luovuttaa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori.

Sivun 26–27 mukaan:

”...yhteisen perustietotekniikan (tietohallinnon) tietoja ovat virastojen päätelaitetiedot ja käyttäjätukipalvelujen tiedot, viestintätekniisten palvelujen tiedot, tietoliikennepalvelujen tiedot, tiedot käyttöpalveluista, tiedot toimistosovelluksista sekä tiedot kyseisten palvelujen käytöstä. Yhteisen perustietotekniikan rekisterien tiedot sisältävät henkilötietoina käyttäjien nimi-, yhteys-, käyttäjäidentiteetti- ja käyttövaltuustietoja.”

Kasaamana edellä kuvattu tieto voi olla turvallisuusluokiteltua, jolloin huomioitava on myös Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) ja tiedon käsittelyn tietoturva-vaatimukset.

Näin ollen pelkästään tiedonhallintalain huomioiminen ei ole pelkästään riittävää. Esityksen sivulla 41 on mainittu, että:

”Tiedonhallintalailla varmistetaan viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Laissa on tarkemmat säännökset myös viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta sähköisesti.”

Aikaisempi toimintamalli on mahdollistanut viranomaisille laajan harkinnan tietojen luovuttamisesta, ja nyt tähän halutaan muutosta. Julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa on mainittu salassa pidettävän tiedon antamisen osalta, että:

”Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.”

Lakitekstin 2c §:stä on poistettu maininta siitä, että Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomainen määrittelisivät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalvelua varten luovutettavat tiedot. Tämä muutos on puutteellisesti perusteltu sivulla 25 tietoturvan näkökulmalta.

Tiedon omistaja vastaa tietojen turvallisesta käsittelystä, elinkaaresta ja tiedon turvallisesta siirrosta, jolloin myös tietojen luovuttamisen harkinta kuuluu tiedon omistajan vastuulle.

Esitetyn lain 2 c ongelma 3: Laaja henkilötietojen käsittely

Esityksen sivulla 25 on todettu 2 c §:n osalta:

”Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 71/2014) todennut, että kun luovutettavat tietosisällöt on lueteltu säännöksessä tyhjentävästi ja luovuttaminen on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen, ei sääntely tällöin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista”.

Edellä kuvatun lisäksi tarpeellisuusvaatimus koskee myös henkilötietojen käsittelyä. Esityksen sivulla 26 on tarkennettu analysointi- ja raportointipalvelutoiminnassa tarvittavista välttämättömistä tiedoista, joita ovat mm.

”Henkilöstöhallinnon tietoja, jotka kuvaavat valtionhallinnon henkilöstön palvelussuhteita. Henkilöstöhallinnon tietoja ovat johtamisen ja työtyytyväisyyden arviointitiedot, tiedot henkilöstöstä, kuten tutkinto- ja koulutustiedot, palkkaukseen liittyvät tiedot, tieto pätevyydestä, työaikakirjaustiedot ja poissaolotiedot sekä rekrytointiin, työterveyshuollon kustannuksiin, tapaturmiin ja vahingonkorvauksiin liittyvät tiedot. Tiedot eivät sisällä terveydentilaan liittyviä diagnoositietoja. Poissaolotietojen osalta sairauspoissaolotieto kattaa myös työtapaturmasta tai ammattitaudista aiheutuneen poissaolotiedon.”

Esityksessä tulisi tarkentaa, että henkilöstöhallinnon tiedoista mm. työaikakirjaustiedot ja poissaolotiedot voidaan katsoa tapauskohtaisesti myös terveystiedoksi, sillä nyt tämä tieto puuttuu yllä olevasta kuvauksesta.

Matkahallinnon (s.26) ja toimitilahallinnon (s.27) tiedot saattavat sisältää työntekijöiden sijaintitietoja, mikä tulisi kuvata ko. kohdissa.

Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että moni rekisteröity, joiden tietoja ollaan luovuttamassa, on virastojen työntekijöitä, joiden katsotaan olevan työnantajaansa nähden heikommassa asemassa. Esityksessä kuvattu henkilötietojen käsittely on erittäin laajaa analysointi- ja raportointipalvelussa, eikä sitä ole perusteltu tietosuoja-asetuksen tarpeellisuusvaatimuksen ja tietojen minimoinnin periaatteiden mukaisesti luvussa 8.

Esityksessä pitäisi pystyä kuvaamaan, miksi mm. työaikakirjaustietojen ja poissaolotietojen taikka sijaintitietojen käsittely on tarpeellista ja oikeasuhteista. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1e-kohdan mukainen käsittelyn tarkoitus on oltava tarpeellista ja oikeasuhteista (6 artikla kohta 3), mitä ei ole perusteltu kaikkien sivulla 26 eriteltyjen henkilötietotyyppien osalta. Lisäksi esityksen luvussa 4.2 pitäisi oman otsikon alla kuvata vaikutukset työntekijöihin.

Esitetyn lain 2c ongelma 4: pseudonymisoinnin puuttuminen

Esityksen 2c §:ssä on aikaisemmin kirjattu niin, että tiedot on pseudonymisoitava ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Nyt tämä on jätetty uudesta lakipykälästä pois, eikä asiaa ole perusteltu. Tämä pitäisi perustella.

Esitetyn lain 2c ongelma 5: erillinen, tai yhteisrekisterinpitäjäyys sekä työntekijöiden informointi

Esityksen sivulla 28 kuvataan, että

”Tietovarantoon tallennetaan tiedot, jotka ovat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Kukin valtion virasto tai laitos omistaa rekistereissä olevat itseään koskevat tiedot.”

Kuitenkin esityksen 2c §:n 4 momentissa lukee, että

”Valtiokonttori on rekisterinpitäjä niiden tietojen osalta, jotka se on saanut tämän pykälän 1 ja 2 momentin nojalla”.

Henkilötietojen osalta tyypillisesti tiedon omistaja on myös rekisterinpitäjä, koska näiden roolien eriyttäminen on ongelmallista. Hyvien tietoturvallisten käytänteiden mukaisesti tiedon omistaja vastaa tiedon luokittelusta, elinkaaren hallinnasta (mm. säilytysajoista) ja suojaamisesta. Nämä vastuut kuuluvat myös tyypillisesti rekisterinpitäjän tehtäviin. Näin ollen yhteisrekisterinpitäjäyys on perusteltua.

Erillinen tai yhteisrekisterinpitäjäyys pitäisi kuitenkin huolellisesti perustella ja kuvata esityksessä. Lisäksi tulisi arvioida ja ohjeistaa, tuleeko työnantajaorganisaatioiden käsitellä työntekijöiden tietoja koskeva rekisterinpidon muutos yhteistoiminnassa työntekijöiden kanssa.

Taskinen Pirkko
Valtori