Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 284/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää mahdollisuudesta ja lausuu seuraavan.

EK pitää hyvänä, että viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietojen hyödyntämistä pyritään edistämään. Samoin vaatimusten yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen vastaamaan paremmin nykyisiä tarpeita on perusteltua. EK:n näkemyksen mukaan tavoitteena tulee olla nykyistä korkeampi palvelutaso ja se, että tiedonhallinta tukee digitalisaatiota ja julkisen datan hyödynnettävyyttä parhaalla mahdollisella tavalla.

EK toteaa, että esityksen valmistelu on toteutettu pääasiallisesti hallinnon sisäisesti, jolloin elinkeinoelämän tarpeiden huomioon ottaminen ja vaikutusten arviointi ovat jääneet esitysluonnoksessa valitettavan ohueksi.

EK:n keskeiset muutosehdotukset esitykseen ovat:

- Julkinen data ja tekniset rajapinnat tulee niiden hyödyntämiseksi avata elinkeinoelämän käyttöön.
- Tiedonhallinnan ohjaus tulisi hoitaa jo olemassa olevan järjestelmän puitteissa, eikä perustaa uutta tiedonhallintalautakuntaa.
- Soveltamisalaa ei tulisi ulottaa eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöihin.

HE 284/2018 - ehdotus, yleisperustelut

Tavoitteet (3 luku)

EK kannattaa lakiehdotukseen kirjattua tavoitetta viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta olla pyytämättä hallinnon asiakkaalta todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada tiedot toiselta viranomaiselta luotettavasti ja ajantasaisesti. EK katsoo, että tämä periaate tiedon kysymisestä vain kerran tulisi laajentaa myös yrityksiin. EK toivoisi myös selkeytystä siihen, soveltuuko tämä yritysten lupamenettelyihin, ja mikä on uuden lain suhde muuhun, yrityksille tietopyyntöjä sisältävään, lainsäädäntöön (mm. dokumentointi- ja raportointivelvollisuuksia sisältyy useisiin lakeihin).

Vaikutukset elinkeinoelämään (luku 4)

Esityksen mukaan säännöksillä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämään. EK katsoo, että vaikutusarviointi on tältä osin puutteellinen, ja asiaa tulisi arvioida myös datatalouden ja hallinnon asiakkaan näkökulmasta.

EK painottaa erityisesti seuraavia elinkeinoelämää koskevia seikkoja:

- **Teknisten rajapintojen avaaminen laajasti ja kehittäminen yhdessä yritysten kanssa edistää digitalisaatiota ja mahdollistaa datataloutta**: Teknisten rajapintojen käyttöönottoa tulee lisätä ja tiedon siirtoa niiden välityksellä tulee kehittää määrätietoisesti. Rajanpinnat tulisi ottaa ehdotusta laajemmin käytettäväksi myös julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden välillä (ks. alla 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut).
- **Julkishallinnon tiedonhallinnan avoimuus edistää digitalisaatiota ja datataloutta**. EK yhtyy esityksen lähtökohtaan läpinäkyvyyden tärkeydestä. Viranomaisten tiedonjulkaisutapaa tulisi mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa, jotta eri tiedonhallintayksiköiden dataa voitaisiin yhdistää ja käyttää tehokkaasti yritysten palvelu- ja tuotekehityksessä.
- **Yritysten asiointitarpeen vähentäminen**: esimerkiksi byrokratia viranomaislupa- ja valvontakäytäntöihin liittyen vähenisi olennaisesti, jos yritysten tiedot löytyisivät jatkossa valmiina julkishallinnon rekistereistä.
- **Tietoturvavaatimusten valmistelu yhteistyössä yritysten kanssa**: tietoturvallisuusvaatimuksia määriteltäessä yritykset tulisi ottaa tiiviisti mukaan valmisteluun, jotta voidaan välttyä yhteensopimattomien ja tarpeettomia kustannuksia aiheuttavien rakenteiden luominen.
- **Julkishallintoon tarvitaan tulevaisuudessa lisää riskienhallinnan ja tietoturvallisuuden osaamista.** EK myös muistuttaa, että julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimusten toteuttamisesta ilman riittävää riskienhallintaosaamista voi muodostua huomattavia kustannuksia koko yhteiskunnalle. Viranomaisten tulee kiinnittää erityistä huomiota toiminnan riskiperusteisuuteen ja kustannustehokkuuteen.

<u>Lakiehdotus ja yksityiskohtaiset perustelut</u>

Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille (24 §)

Ehdotuksen mukaan teknisen rajapinnan avulla tapahtuva tietoluovutus olisi rajoitettu tilanteisiin, jossa ”tiedot saavalla toimijalla on **erikseen laissa säädetty** tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja”. EK katsoo, että kyseinen määritelmä on aivan liian suppea. Se ei vastaa julkisen tiedon hyödynnettävyydelle asetettaviin vaatimuksiin, eikä se vastaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan EU:n direktiivin (ns. PSI-direktiivi) 2003/98/EY tavoitteita. **PSI-direktiivin lähtökohtana on, että kaikkia julkisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja tulee voida käyttää uudelleen kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei erikseen rajoitettu.**

EK esittää, että 24 §:n 1 momenttia muutettaisiin seuraavasti: ”…muulle kuin toiselle viranomaiselle *silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei ole erikseen laissa rajoitettu*.” EK toteaa, että sen ehdottamalla muutoksella ei tarkoiteta laajentaa tiedonsaantioikeuksia nykyisestä, vaan soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät edelleen salassa pidettävät ja ei-julkiset tiedot, ja mm. asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten tekijänoikeuksia. Muutoksella taattaisiin, että julkishallinnon tietovarojen käytön edellytyksiä helpotettaisiin, mikä puolestaan luo edellytyksiä uusille liiketoimintaideoille. Täten yksityisille toimijoille tulee luoda edellytykset päästä kiinni sellaisiin teknisiin sovellutuksiin, jotka mahdollistavat tiedonsaannin tehokkaasti.

Tällä hetkellä esitysehdotus jättäisi teknisten rajapintojen avulla tapahtuvan luovutuksen elinkeino-, kehitys- ja tutkimustoimintaan erityissääntelyn varaan, mikä olisi vastoin sääntelyn nimenomaista tarkoitusta poistaa tällaista tarvetta. EK katsookin, että tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille tulisi sääntelyn tarkoitusta noudattaen olla tarkoitukseltaan salliva ja neutraali koskien luovutusmuotoa. Voidaan myös olettaa, että käytännössä viranomainen käsittelisi tekniseen rajapintaan koskevat pyynnöt erikseen, jolloin se voi tapauskohtaisesti arvioida luovutusedellytysten täyttymisen perusteet olemassa olevien tietojen julkisuutta koskevien säännösten perusteella.

Muutosehdotuksella ei myöskään tarkoiteta luoda oikeutta vaatia teknisen rajapinnan rakentamista, milloin sellaista ei ole toteutettu. Lähtökohtana tulisi kuitenkin pitää sitä, että viranomaisten tietojärjestelmiin toteutetaan yleisesti käytössä olevia standardeja noudattavat rajapinnat, joita voidaan hyödyntää tietojen siirrossa viranomaisen ja muiden tahojen välillä.

Soveltamisala (3 §)

EK näkee, että lain soveltaminen eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöihin on hyvin ongelmallista. Hallituksen esitysluonnoksessa nämä yhtiöt rinnastetaan suoraan viranomaisiin tietoturvallisuutta ja tietojen luovutustapaa koskien. Jo nykyisin sovellettavat tietoturva- ja muut vastaavat vaatimukset voimassa olevan erityissääntelyn ja kansainvälisten velvoitteiden perusteella muodostaisivat ko. ehdotukselle päällekkäistä sääntelyä, mikä lisäisi tarpeettomasti hallinnollista taakkaa näille yhtiöille. EK esittää, että eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöt tulisi tämän vuoksi poistaa soveltamisalasta.

Tiedonhallintalautakunta (10 §)

Esityksen mukaan tiedonhallinnan yleinen ohjaus säilyy valtiovarainministeriössä. Samalla esityksen 7 §:ssä ehdotetaan perustettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. EK katsoo, että tiedonhallintalautakunnan perustaminen on ennenaikaista. Lähtökohtaisesti viranomaisten tulee tulkita lainsäädäntöä itsenäisesti ja lautakunnan tarvearviointi tulisikin suorittaa vasta, kun tiedonhallintalain soveltamisesta on kokemusta.

Mikäli lautakunnan perustamiseen kuitenkin päädyttäisiin, EK pitää tärkeänä, että tiedonhallinnan asiakasnäkökulma ja elinkeinoelämän edustus tulee turvatuksi lautakunnassa.

Tietoturvallisuus (4 luku)

EK pitää tervetulleena, että julkishallinnon tietoturvallisuuteen kiinnitetään kasvavaa huomiota. Lisäksi on tärkeää, että tietoturvallisuutta ja tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamista lähestytään säännöksissä riskiperusteisesti tietojärjestelmien koko elinkaari huomioiden. Säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan usein toiminnan keskeiseksi lähtökohdaksi riskien tunnistaminen ja riskiarviointi. Samaan aikaan jää käsitteellisesti epäselväksi, milloin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitetaan uhkia tai uhkien tunnistamista, milloin taas riskejä ja niiden

tunnistamista. Käsitteellisesti ja käytännön toiminnan kannalta ero on merkittävä ja kaipaa siten vielä selkeyttämistä.

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

Erilaisten julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimuksia määriteltäessä on huomioitava niiden sujuva soveltaminen tilanteissa, joissa yritykseen kohdistetaan vastaavia vaatimuksia. Esityksen 4 luvussa määritellään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamiseen liittyvät velvoitteet varsin yksityiskohtaisesti, ulottuen teknisistä ja hallinnollisista menettelyistä toimitilojen turvallisuuteen asti. EK korostaa, että säännöksessä tulisi vielä erikseen painottaa toimenpiteiden toteuttamisen riskiperusteisuutta erityisesti silloin, kun kyseisiä velvoitteita sovellettaisiin palvelutuottajaan tai muuhun yksityiseen toimijaan. Lisäksi julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimusten olisi perusteltua vastata mahdollisimman laajasti nykyisiä kansainvälisesti tunnustettuja turvallisuuden hallinnan viitekehyksiä ja malleja.