

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

VM:n lausunnolla oleva laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki, jota noudatettaisiin lähtökohtaisesti kattavasti viranomaistoiminnassa. Lailla edistettäisiin viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla kumottaisiin arkistolaki (831/1994) ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011) sekä tehtäisiin muutoksia sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annettuun lakiin, julkisuuslakiin ja kansallisarkistosta annettuun lakiin. Uudistuksen yhteydessä julkisuuslain nojalla annettu tietoturva-asetus kumottaisiin ja tietoturvallisuutta koskevat säännökset nostettaisiin lain tasolle.

Suojelupoliisi näkee Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta erityisen hyvänä tietoturvallisuuden vaatimusten laajentamisen koskemaan entistä laajempaa viranomaiskenttää ja että sitä koskeva sääntely nostetaan lain tasolle. Samalla suojelupoliisi haluaa kiinnittää huomiota riittävien resurssien turvaamisen tarpeeseen, jotta asetetut vaatimukset voidaan täyttää eri viranomaisissa, eikä mahdollinen riskienhallinnan laajakirjoisuus aiheuta tarkoituksen vastaisesti tietoturvallisuustason heikentymistä. Yleisesti suojelupoliisi kuitenkin pitää riskienhallintavelvoitteen asettamista hyvänä. Tieto-turvallisuus-käsitteen yhteydessä todetaan tarve suhteuttaa tietoturvallisuustoimenpiteet riskienhallinnan keinoin muun muassa uhkien vakavuuteen. Suojelupoliisi esittää kirjattavaksi myös riskien todennäköisyyden/taajuuden merkityksen, jotta riskien arviointia ei tehdä pelkästään mahdollisesti toteutuvan uhan seurausten vakavuuden perusteella.

Lain yleisperustelut ovat hyvät ja tavoite kannatettava.

Luku 1 Johdanto, kappale 6: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä säännellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (eu) 2016/680 sekä tietosuoja-asetuksen ja direktiivin pohjalta säädettävällä kansallisella lainsäädännöllä. Lisäys on huomioitava muissakin kohdissa, joissa viitataan henkilötietojen käsittelyyn.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Useita oleellisia asioita, joita nyt kumottavaksi aiotuissa laeissa on, ei ole tuotu uuteen lakiesitykseen. Huolena on, että kaikkea kumottavassa lain-säädännössä olevaa hyvää ei ole saatu siirrettyä uuteen lakiin.

Lakiesityksessä on myös paljon yksityiskohtiin meneviä säädöksiä. Onko yksityiskohdista tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla, vai voitaisiinko niistä edelleen säätää alemmassa normistossa?

Lakiesityksessä viitataan useissa pykälissä asetuksiin, joissa on tarkoitus antaa tarkempia säädöksiä. Lakiin liittyvät asetukset tulisi antaa yhdessä lain kanssa, jotta niiden sisältöjä suhteessa toisiinsa päästäisiin arvioimaan yhtä aikaa.

Lakiesitys on epäselvä niiltä osin kuin se koskee vanhojen vakiintuneiden käsitteiden ja työkalujen korvaamista uusilla (mm. JHS, Sähke2, TOS, arkkitehtuurin kuvaukset jne.). Vastaavanlaisia työkaluja tarvitaan jatkossakin, tästä syystä olisi perusteltua kuvata tarkemmin, kuinka nämä aiotaan korvata ja kuka niistä jatkossa vastaa.

Tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnan sekä -hallinnon suhdetta ei esityksessä määritellä. Lakiesityksen 2.1.7 §:ssä on määritelty tiedonhallinnalla tar-koitettavan viranomaisen tehtävien hoidossa tai toiminnassa muutoin syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia viranomaisen tietoaaineistojen ja niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemiseksi elinkaaren ajan riippumatta tietoaaineistojen tallentamis- ja muista käsittely-tavoista. Lakikohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että käsitteenä tiedonhallinta ei kuvaa organisaation rakenteita vaan toimintaa. Lakiesityksen mukainen tiedonhallinnan määrittely on kuitenkin vakiintunut kuvaamaan asiakirjahallinnan tehtäviä ja määrittelyn mukaiset tavoitteet ovat yleisesti julkisissa organisaatioissa asiakirjahallinnolle osoitettuja (ks. esim. Arkistowiki, termi "asiakirjahallinto ja arkistotoimi"). Tiedonhallinnan suhde vakiintuneeseen käsitykseen asiakirjahallinnosta ja asiakirjahallin-nasta tulisi määritellä, ja esittää miltä osin niiden toiminnan tavoite ja kohde ovat yhteneväiset tai poikkeavat toisistaan. Terminologiasta kommentoidaan lisää ao. otsikon kohdalla.

Lakiesityksen luvusta 2 Nykytilan kuvaus ei käy ilmi, kuinka tällä hetkellä pyritään tiedon yhteiskäyttöön ja hyödyntämiseen eri järjestelmien välillä. Lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on edistää tiedon hyödyntämistä viranomaisten ja muiden toimijoiden välisessä yhteistyössä. Tavoitteeseen pääsemiseksi siirrettävän tiedon pitää olla käyttökelpoista myös tiedon vastaanottavassa järjestelmässä. Lakiesityksen mukaan tietorakenteen kuvaus määrittellään rajapintojen välityksellä tehtävän tiedon luovutuksen yhteydessä. (29.3 § ja yksityiskohtaiset perustelut). Tietoa arkistoitaa säilytettävän tiedon rakenteen lakiesityksen mukaan määrittelee arkistoinnista vastaava tiedonhallintayksikkö (36.3 §). Nykyisessä asiakirjahallinnossa tiedon

yhteiskäytön ja sähköisen säilyttämisen tavoitteeseen pyritään yhteisillä metatietomalleilla ja -rakenteilla sekä tiedonohjaussuunnitelmissa jo järjestelmien vaatimusmäärittelyssä ja toteutuksessa (esim. Sähke2 ja JHS 191). Jos nyt käytössä olevat normit ja standardit jäävät pois käytössä eikä niillä enää määritellä tiedon rakennetta, olisi lakiesityksessä hyvä arvioida tarkemmin uuden käytännön vaikutus tiedon hyödyntämisen mahdollisuuteen suhteessa nykyiseen käytäntöön.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotettu laki sisältää tiedonhallinnan kuvaamiseen liittyviä velvoitteita. Lakiehdotuksessa velvoitteet on esitetty luvussa 3. Lakiesityksen luvussa 2.3. Nykytilan arviointi on mainittu nykyään tiedonhallintaan kohdistuvien kuvausvelvoitteiden moninkertaisuus. Tavoite kuvausten yhtenäistämisestä ja vaadittavien kuvausten vähentämisestä on hyvä, mutta heti lain mukaisten uusien kuvausvaatimusten voimaantullessa tulisi kiinnittää erityistä huomioita siihen, että hallinnonalat voivat tuottaa yhtenäisiä ja informatiivisia kuvauksia käyttökelpoisella tavalla. Onko kuvausten laatimiseen ja esittämiseen suunnitteilla työkalua, rekisteriä tai järjestelmää, johon tiedot voitaisiin syöttää ja josta viranomaiset voisivat hakea käytettävissä olevia tietovarantoja? Pelkästään viranomaisten verkkosivulla julkaistavat taulukot ovat raskas tapa kuvaajalle sekä niiden tulkitsejille.

Kuvausten pakollisuuden vähentäminen on sinänsä tervetullutta, sillä valtionhallinnon kuvausvelvollisuudet ovat jo muutenkin raskaat etenkin yksityissektoriin verrattuna, joka tästä syystä on monissa asioissa moninkertaisesti joustavampi.

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

Laki on kaikinensa erittäin laaja ja sisältää useiden toimialojen asiat yhteen koottuna. Suurin huoli tähän lukuun liittyen koskee käsitteistön uudelleenmäärittelyä, josta on kommentoitu myös kohdassa 2. Nykytila. Lakiehdotuksessa muutetaan useiden toimialojen vakiintunut sanasto. Yhtenäistämisyrittäminen sinänsä on hyvä. On myös ymmärrettävää, että lain on haluttu olevan käsitteellisesti sopusoinnussa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Arkistotoimen, mutta myös muiden toimialojen (asiakirjahallinto, tietohallinto) osalta tämä kuitenkin tarkoittaa toimialan perusteisiin ulottuvaa käsitteellistä muutosta, jolla on toiminnallisia vaikutuksia. Nyt ehdotetut käsitteiden muutokset ovat vaikutuksiltaan paljon syvempiä kuin pelkkä termin muuttaminen. Vaikutusten laajuutta on vaikea lähteä edes alustavasti kuvaamaan, mutta ne ovat laajat ja merkittävät.

Muutama oleellinen käsite puuttuu 2 § määrittelyistä kokonaan, esimerkiksi käsite/termi arkisto, joka on lakiehdotuksessa aivan keskeinen. Arkistolla tarkoitetaan yleisesti paitsi arkistotilaa, myös arkistoitavien asiakirjojen muodostamaa yhtenäistä arkistokokonaisuutta. Tässä tulee huomioida myös aineistojen muoto, kuten sähköinen, paperi tai joku muu. Käsitteen arkisto käyttö ja merkitys lakiesityksessä on osin epäselvää.

Käsite arkistonmuodostaja on lakiehdotuksessa kokonaan poistettu. Arkistonmuodostajakäsite liittyy oleellisesti aineistojen omistajuuteen, joihin la-kiehdotuksessa ei myös oteta lainkaan kantaa. Tämä on kuitenkin tärkeä käsite mm. monitoimijaympäristöissä, joissa tietoaineistoja siirretään toimijalta toiselle, tai siirto- tai luovutussovituksissa, taikka käyttörajoituksia määriteltäessä. Vähintään jompikumpi käsite - arkistonmuodostaja tai omistaja - tulisi laissa jollain tavalla määritellä. Arkistolain määritelmä arkistonmuodostajasta on edelleen toimiva, vaikka itse päätermin muuttaisikin esimerkiksi tiedonhallintayksiköksi.

Käsitteellä asiakirja tarkoitetaan lakiesityksessä viranomaisen asiakirjaa. Ehdotetaan muutettavaksi myös lakiesitykseen käytettäväksi pelkän asia-kirjan sijaan termiä viranomaisen asiakirja, joka on selkeästi rajattu ilmaisu. Tämä myös siksi, että asiakirja on yleissana, joka joissain tilanteissa saattaa myös tässä lakiesityksessä aiheuttaa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraa.

Käsite toimintaprosessi on laissa rajattu koskemaan asian käsittelyä tai palveluprosesseja. Lakiehdotuksessa termiä käytetään osin epäselvästi ja 2 §:ssä määriteltyä laajemmin. Näiltä osin ehdotetaan tarkistettavaksi termin käyttö lakiesityksessä ja korvaamaan se aina mahdollisuuden tullen tarkemmalla terminologialla.

Nykyisellään hyvin toimivien käsitteiden muuttamista, korvaamista ja poistamista tulisi harkita tarkkaan. Terminologiaa ei pitäisi muuttaa muuttamisen vuoksi. Muutoksen kohteena olisi useiden toimialojen sanasto arkisto-toimesta tietoturvaan, asiakirjahallinnasta tietohallintoon. Tietosuoja-asetuksen käyttäminen terminologian uusimisen perusteena vaikuttaa ohuelta ja tulee aiheuttamaan merkittävää käytännön haittaa ja väärinkäsityksiä jokapäiväiseen työhön. Kaikki normit ja ohjeet, koulutus- ja esitysmateriaalit sekä ennen kaikkea toimintakulttuuri tulisi lain seurauksena kääntää asetuksen kielelle ja uusiksi.

4 §: Hyvä ja selkeä vastuunjako; tärkeää, että vastuu osoitetaan ylimpään johtoon.

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

5 §. Pykälän virkkeissä on epäselvyyttä/ristiriitaa liittyen ylläpito-termin käyttöön: "VM huolehtii yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta" ja toisaalta "Ministeriöiden on huolehdittava sisällön ajantasaisuudesta". Kumpi taho on tosiasiallisesti vastuussa ylläpidosta?

7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 56) on esitetty elinkaaren käsite, joka on ongelmallinen. Tiedon elinkaarella ymmärretään yleisesti aikaa tiedon luomisesta aina siihen, kun tietoa ei enää ole olemassa, eli se on hävitetty. Arkistointia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että elinkaaria voi itse asiassa olla kaksi: käytön aikainen, joka päättyy arkistointiin, ja arkistoinnin aikainen, johon liittyy uusi käyttötarkoitus. Tällainen määrittelytapa on ristiriidassa yleisesti käytössä

olevaan elinkaaren määrittelyyn. Malleja on eri toimialoilla kuvattu hieman eri näkökulmista, mutta kaksinkertaisen elinkaaren käsitettä ei niistä mistään löydy. Tällainen määrittely tulisi poistaa perusteluista.

Edelleen 7 §:ssä kuvattu Tiedonhallintalautakunnan konsepti on ongelmallinen. Vastuunjaon selkiyttäminen sinällään on hyvä asia ja lain tavoite hyvä. Kentän ongelmana on ollut, että tiedonhallinnan ohjaus on valtionhallinnossa hyvin hajaantunutta. Kansallisarkisto on ollut ainoa viranomainen, jonka kanssa on voitu tehdä viranomaisyhteistyötä, neuvotella ja rakentaa toimivia ratkaisuja. Kansallisarkisto on (sähköisen) tiedonhallinnan suhteen saattanut osittain joutua astumaan asiakirjahallinnan ohjauksessa pidemmälle kuin sen ydintehtävän ja/tai voimavarojen kannalta olisi ollut tarpeen, mutta sanotusti muitakaan ei ole ollut. Nyt, asiakirjahallinnan (arkistotoimi ja asiakirjahallinto) digitalisoituessa, asialle on löytynyt laajempaa kiinnostusta. Silti valtionhallinnossa ei ole tehty mitään tiedonhallinnan käytännön ohjauksen edistämiseksi: ei ole ollut olemassa eikä ole luotu sähköiseen asiakirjahallintaan/tiedonhallintaan keskittyntä viranomaistahoa, jonka kanssa olisi voinut käydä vastaavanlaista vuoropuhelua ja tehdä virkamaisyhteistyötä, kuin Kansallisarkiston kanssa on voitu käydä ja tehdä. Lakiesitys katsoo asiakirjahallintaa liian kategorisesti. Milloin asiakirjahallinto muuttuu siinä määrin toisenlaiseksi tiedonhallinnaksi, ettei se enää ole sellaista asiakirjahallintoa joka kuulu Kansallisarkiston toimivaltaan, on lain-sääntäjän asia ja tulisi lainsäädännöllä ohjata. Lakiesityksessä ehdotettu Kansallisarkiston tehtävien ja asiantuntijaroolin yhtäkkäinen karsiminen mi-nimiin ei tule palvelemaan kentän tarpeita, päinvastoin.

Asiakirjahallinnon ja arkistotoimen lisäksi tiedonhallintaan liittyy paljon muuta, joka ei enää kuulu Kansallisarkiston toimialaan. Tästä näkökulmasta ehdotettu laki ei kuitenkaan tuo toivotunlaista parannusta. Perusongelma on lautakunnan ehdotettu perusrakenne ja toimintamalli, erityisesti sen väliaikainen luonne (3 vuoden kaudet). Lautakunnan jäsenet toimivat oman toimen ohessa. Esitysten valmistelutyö toteutetaan kahden ministeriön työnä. Tiedonhallintalautakunnan voimavarojen riittävyys suhteessa sen tehtävien laajuuteen ja vaativuuteen herättää kysymyksiä etenkin alun siirtymävaiheessa. Lautakunta ottaisi Kansallisarkiston nykyisistä tehtävistä vain pienen osan. Muiden tehtävien osalta lakiesitys ei ota tarkempaa kantaa.

Lautakunnan tehtävät on kuvattu osittain epäselvästi. Lautakunnan tehtäviä on useissa kohdin lakiesitystä, mm. arkistointia käsittelevässä luvussa 8. Toisaalta lautakunnalla ei ole viranomaisiin nähden kuin ohjausvalta. Laki-esityksessä ehdotettu valvontatehtävä on sinänsä merkityksellinen. Laki-esitys jättää auki, kuka valvontaa käytännössä hoitaa. Onko esimerkiksi lautakunnan tarkoitus täysistunnoissa käsitellä heille toimitettuja tiedonhallintamalleja, vai olisiko tämä tarkoitus tehdä kahden ministeriön valmistelevana virkamiestyönä?

Käytännössä pelkästään elinkaari päätösten valmistelu vaatii ministeriöiltä syvällistä osaamista ja resursointia. Tätä työtä ei voi tehdä oman toimen ohella tai väliaikaisin järjestelyin. Lautakunnan on kuitenkin tarkoitus arvioida myös tiedonhallintamalleja ja laatia ohjeistusta. Lakiesitys jättää auki kaikki näihin liittyvät menettelyt - muodostuisiko tosiasiallisesti kahteen ministeriöön erilliset

tiedonhallinnan "ohjauskeskukset", jotka lakiesityksen valossa toimisivat tilapäisellä mandaatilla tai määräaikaisin tai pysyvin viroin?

Toteutuessaan ehdotetunlaisena lautakuntamalli jättäisi edelleen kentän konkreettisen ohjauksen ja viranomaisyhteistyön täysin auki. Se ei myöskään kovin vahvasti perustu yhteistyöhön: viranomaisen oikeutena on lähinnä kuvausten toimittaminen ja tiedon säilytysaikojen määrittely. Tämä ei ole kovin joustava toimintatapa eikä sen voi katsoa edistävän hallinnon si-säistä hyvää hallintotapaa.

Vaihtoehtoja on. Kansallisarkiston toimialaa voisi kasvattaa ja/tai jos sen toiminta katsotaan ongelmalliseksi, lailla ohjata haluttuun suuntaan. Toisaalta tiedonhallinta tässä laissa tarkoitettussa laajuudessa sisältää asioita, jotka eivät enää luontevasti istu Kansallisarkiston toimialaan.

Kentällä kysymykset ovat käytännönläheisiä ja konkreettisia; neuvontaa ja ohjausta tulisi saada pysyvin yhteistyömenettelyin juuri näihin. Lautakuntamallia toimivampi ratkaisu olisi "virastomalli", esimerkiksi julkishallinnon tiedonhallinnasta vastaavan oman viraston perustaminen, joko olemassa olevia rakenteita hyödyntäen tai uutena yksikkönä. Virastomalli selkiyttäisi kentän kannalta toivotulla tavalla muutoin edelleen sekavaksi jäävää pelikenttää, jossa tiedonhallintaa hoidetaan useissa ministeriöissä ja viranomaisissa. Se toisi vakautta toimintaan, jolloin etenkin turvallisuustoimijoiden, kuten suojelupoliisin, olisi helpompi rakentaa omaa toimintaansa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lakiluonnosten perusteluiden mukaan Tiedonhallintalautakunnalla ei olisi mitään yleistoimivaltaa tiedonhallintaan liittyviin asioihin, joista olisi säädetty erityislainsäädännössä, vaan valvonta koskee tiedonhallintalaissa säädettyjen menettelyjen toteuttamista. Suojelupoliisi tuo esiin, että ehdotetut säännökset antaisivat tiedonhallintalautakunnalle erittäin laajat ja rajoittamattomat tietojen saantioikeudet. Säännös on esitettyssä muodossaan suojelupoliisin kannalta ongelmallinen. Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä voi sisältää tietoja, joita on tarpeen käsitellä oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta vaarantavien hankkeiden tai rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi.

Suojelupoliisi katsoo, että sen hallussaan olevat tiedot sekä näiden tietojen käsittelyssä sovellettavat toimintamallit, menetelmät ja teknologia muodostavat salassa pidettävän kokonaisuuden, jonka osia ei voi luovuttaa ilman että vaarannetaan suojelupoliisin edellytykset toteuttaa lakisääteistä tehtäväänsä sekä tässä tehtävässä tarvittava viranomaisten ja yhteistyötahojen suojelupoliisin toimintaa kohtaa osoittama luottamus.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan valtionvarainministeriön yhteyteen muodostettava lautakunta aiheuttaa yhden uuden päällekkäistä valvonta-toimivaltaa käyttävän viranomaisen, jolla olisi tiedonhallintalain laajuus huomioiden poikkeuksellisen laaja tiedonsaantioikeus viranomaisten tietoihin salassapitosäännösten estämättä. Lautakunnan esitetty laaja kokoon-pano, muun muassa

tietosuojavaltuutetun toimivallan kanssa ristikkäinen toimivalta ja ennakoitavissa oleva työmäärä huomioiden Suojelupoliisi pitää esitystä tiedonhallintalautakunnasta kansallisen turvallisuuden näkökulmasta huonona. Laajasti viranomaisen tietoa keräävä valvontaviranomainen saattaa olla houkutteleva laittoman tiedonhankinnan kohde. Lisäksi Suojelupoliisi nostaa pohdittavaksi aiheuttaako lautakunnan esitetty sijoittuminen valtionvarainministeriöön mahdollisesti haasteita esimerkiksi viranomaisten tietoturvallisuuden ohjaamisen ja toisaalta sen valvonnan suhteeseen. Suojelupoliisi esittää kriittisen kantansa nyt esitetyn lautakunnan kokoonpanosta ja kyseenalaistaa lautakunnan uskottavan toimintamahdollisuuden huomioiden sille suunnitellun laajan toimialueen, joka sisältäisi merkittävältä osin kansallisten viranomaisten tietoturvallisuuden ohjausta ja samalla muun muassa kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi tehtävää ohjausta. Parhaimmassa tapauksessa nämä kaksi tarkoitusta tukevat toisiaan, mutta nyt esitettävän mallin mukaan Suojelupoliisi näkee molempien heikentyvän. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan esitys laskee merkittävästi muun muassa Kansallisarkiston roolia osana tietoaineistojen kokonaisvaltaista elinkaaren ja turvallisuuden hallintaa. Yhteenvetona suojelupoliisi ei pidä lautakuntamallia kannatettavana vaihtoehtona.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tiedonhallintalautakunnan tiedonsaantioikeutta tulisi tarkentaa lain jatkovalmistelussa.

Turvallisuusviranomaisille tulisi varata edustuspaikka tiedonhallintalautakunnan jäsenistössä. Myös tietosuojaan liittyen olisi hyvä saada lautakuntaan pysyvä edustus.

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

Lakiesitys on tämän luvun osalta epäselvä. Se ei selkeästi tuo esille, mitä uudet käsitteet ovat ja miten ne liittyvät toisiinsa.

Lakiluonnoksen perusteluiden mukaan 10.3 § korvaksi JulkL 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn vaatimuksen kuvata viranomaisen käytössä olevat tietojärjestelmät ja niissä olevat julkiset tiedot. JulkL 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin 24 §:n tai muun lain säännöksiä.

JulkL 24 §:n 1 momentin 9. kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa on kavennettu voimassa olevaa säännöstä muuttamalla aikaisempaa rajausta JulKL 24 §:n. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 10 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti; "Tiedonhallintayksikkö voi jättää tietoja pois tiedonhallintakartasta jos se on tarpeen maanpuolustuksen, kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden tai tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Tiedonhallintakartasta on ilmettävä erikseen, jos se ei sisällä edellä mainituista syistä kaikkia keskeisiä kuvauksia tiedonhallintayksikön prosesseista, tietovarannoista tai tietojärjestelmistä."

Tiedonhallintamalli olisi arkistonmuodostussuunnitelman ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten mukaisesti organisaatiota sisäisesti velvoittava kuvaus, joka olisi rinnastettavissa organisaation sisäiseen määräykseen. 10 §:n 2 momentin 3 kohtaa ei perusteluosioissa avata tarkemmin kuin, että "tieto-aineiston kuvauksessa tulisi olla tieto siitä, mitkä aineistot siirretään säilytysajan jälkeen arkistoon, mikä on arkistointipaikka ja onko ja miten tietoaineistot on tuhottu." Tiedonhallintamallin ja em. kuvauksen suhde tiedonhallintalautakunnan tekemiin elinkaaripäätöksiin jää epäselväksi.

Elinkaaripäätöksen sisältöä ei kuvata, mutta toisaalta sanotaan, että se sisältää samoja elementtejä kuin nykyiset tiedonohjaussuunnitelmat ja arkkitehtuurinkuvaukset. Voisi tulkita, että tiedonhallinnan muutossuunnitelma vastaisi elinkaaripäätösesitystä, mutta tätä ei tuoda missään esille. Myös tiedonhallintakartan suhde tiedonhallintamalliin jää auki. Toisaalta myös tiedonhallintakartan suhde toimintaprosessien kuvaamiseen (nykyinen pro-sessikartta) on epäselvä. Sisältääkö tiedonhallintakartta toimintaprosessien kuvauksen?

Jos tiedonhallintamallilla ja sen muutossuunnitelmalla viitataan elinkaari-päätösesitykseen, tämä tulisi tuoda selkeämmin esille. Muutossuunnitelmasta riittäisi tällöin sanoa, että "mikäli viranomaisen toiminnassa tapahtuu oleellisia muutoksia esimerkiksi hallinnossa tai tehtävissä, se hakee muuttuneilta osilta lautakunnalta uuden elinkaaripäätöksen". Tällöin muutos-suunnitelman voisi kuvata muissa menettelyohjeissa eikä sitä tarvitsisi nostaa lakiin.

Tiedot tiedonhallintamallin ja arkistointitarpeen määrittelyn suhteesta ovat hajallaan eri pykälissä sekä niiden perusteluosissa. Arkistointitarpeen määrittelyssä (33 §:n perustelut) viitataan tiedonhallintamalliin seuraavasti: "Tiedonhallintayksikössä viranomainen voisi hyödyntää 33 §:n mukaisia kriteereitä laatiessaan arkistointia ja tietoaineistojen hävittämistä koskevaa tiedonhallintamalliaan ja sen muutossuunnitelman osaa, vaikka varsinaisesti arkistoinnista päättää tiedonhallintalautakunta". 34 §:n perusteluosassa viitataan lähtötilanteeseen lain tullessa voimaan: Koska "lain tullessa voimaan arkistointia koskevia tietoja ei ole tiedonhallintamalleissa, tulisi tiedonhallintayksikköjen toimittaa tiedonhallintamallien valmistuttua Kansallisarkistolle tiedot arkistoitavista ja tuhottavista aineistoista, joista Kansallisarkisto antaisi lausunnot. Asiasta säädettäisiin erikseen lain siirtymä-säännöksissä, milloin tällainen lausunto siirtymävaiheessa pitäisi pyytää."

Tiedonhallintamalliin perustuvan avoimessa verkossa julkaistavan tiedon-hallintakartan kuvauksen tarkkuustasoa ei määritellä tarkemmin. Turvallisuusviranomaisten osalta kaikkien keskeisten kuvausten avaaminen mm. prosesseista, tietovarannoista ja tietojärjestelmistä on mahdotonta. Perus-teet poiketa näistä vaatimuksista ilmenevät kyllä lakiluonnoksesta. Tiedon-hallintakartasta on kuitenkin käytävä ilmi, jos siitä on ollut välttämätöntä jättää joitain kuvauksia pois. Tietyissä tapauksissa tämäkin on esim. suojele-poliisin tapauksessa turvallisuusriski.

Käytännön työn riskinä nähdään, että jos jokaisen toimijan tulee kuvata yleisessä tietoverkossa omat toimintansa, ne kuvataan niin ylimalkaisella tasolla, ettei siitä ole hyötyä. Toisaalta viranomaiselle annettu velvoite selvittää muihin toimijoihin liittyvät asiat esimerkiksi tietojärjestelmäprojektiin ryhtyessään, jonka oletettavasti olisi tarkoitus tapahtua juuri yleiseen tieto-verkkoon laadittujen kuvausten kautta, on työtapana työläs eikä toisi oleellista muutosta nykytilaan.

10.3 §:ssä on terminologista päällekkäisyyttä: "[...] josta ilmenevät tiedon-hallintayksikön keskeiset palvelut ja toimintaprosessit"; toimintaprosessi-termillä tarkoitetaan jo myös palveluita (vrt. § 2.1.8.)

11.1.7 §:n velvoite selvittää taloudelliset vaikutukset myös niihin toimijoihin, jotka voivat hyödyntää toiminnassaan uudistettavan tai kehitettävän tieto-varannon tietoja on viranomaiselle raskas. Tällainen rooli ja arviointi sopisi paremmin lautakunnan tehtäviin, jonka tehtävä nimenomaan on julkishallinnon kokonaisuohjaus. Myös tämä näkökulma tukee pikemmin virasto- kuin lautakuntamallia. Tällöin virastolla olisi asioiden valmistelussa koordinoiva keskustelukumppani, jolla olisi jo valmiiksi tieto siitä, mitä mahdollisia vaikutuksia muihin toimijoihin suunnitelluilla (tai lakiin perustuvilla pakollisilla) muutoksilla olisi. Etenkin lainmuutostilanteissa tällainen vaikutusten arviointi on raskas tehtävä, sillä aikataulut ovat yleensä kireät. Jotta vaatimus voisi toteutua, tulisi viranomaisella vähintään olla käytettävissään kaikki mahdollinen tieto muiden toimijoiden tiedonhallinnasta. Vaikka laki nyt tuleekin edellyttämään tällaisten kuvausten olemassaoloa yleisessä tietoverkossa, voidaan käytännön toteutumiseen suhtautua skeptisesti.

Miten perinteiset aineiston siirtämiset ja luovutukset on ajateltu jatkossa järjestettävän?

11.2 § viimeinen virke on epäselvä. "Oikeus saada tietoa asiakirjasta säädetään erikseen"; mihin liittyy?

11.3 §: "ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon" - epäselvä tarkoitus. Laatija vastaa asiakirjan luokittelusta.

12 § VM:n oikeuteen saada tietoja salassapitosäännösten estämättä suojelepoliisi antaa saman kommentin kuin lautakuntaan liittyen, ks. kommentti kohdassa 6.

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

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan 14 §:n tietoturvallisuutta koskevassa 4 momentissa voisi tuoda esiin konkreettisia esimerkkejä niistä seikoista, jot-ka tulisi varmistaa. Esimerkiksi tietojärjestelmissä käytettävät komponentit tai järjestelmien virtualisointi palvelimille, jotka voivat sijaita toisessa valtiossa, voivat muodostaa poikkeuksellisen suuren tietoturvariskin.

15 § Jos tietojen siirto tulee toteuttaa salattuna tai suojattuna aina, kun siirrettävä tieto sisältää henkilötietoa, tämä johtaa turhan raskaisiin menettelyihin. Esimerkiksi toimitettaessa asiakkaalle julkista asiakirjaa, jossa mainitaan asiakkaan nimi, osoite tai muu henkilötieto, tiedot tulisi pykälän mukaan toimittaa salattuna?

16.1.6 §:n mukaan "aineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida". Esitys jättää epäselväksi, mitkä ohjeet näiden osalta olisivat jatkossa voimassa ja kuka olisi niiden antajataho. Kansallisarkiston rooli on lakiesityksessä rajattu arkistotoimeen; toisaalta tiedonhallinnan (sähköisen asiakirjahallinnon) tehtävät on haluttu lautakunnan ohjaukseen. Kumpi vastaa arkistoitavien asiakirjojen ja aineistojen siirron ja muun käsittelyn ohjauksesta?

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

21 §:ssä mainitaan Valtioneuvoston asetus, jossa säädettäisiin tarkemmin turvallisuusluokiteltujen tietojen (I-III) käsittelystä. Mikäli tiedonhallintalaki kumoaa nykyisen tietoturva-asetuksen (681/2010) tulisi uusi asetus valmistella ja tulla voimaan samaan aikaan tiedonhallintalain kanssa. Muuten syntyy tilanne, jossa korkeampien turvallisuusluokan tietojen käsittelylle ja säilytykselle ei ole varsinaisia vaatimuksia riskiarvioinnin ja perustason lisäksi.

Lakiluonnoksen 22 §:n 2 momentin mukaan, jos asiakirja on saatu toiselta viranomaiselta, 20 §:ssä tarkoitetun turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen tai sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu, jollei ole selvää, ettei perusteita asiakirjaan merkityn turvallisuus-luokan käytölle enää ole tai mikäli kansainvälisestä tietoturvallisuusveloitteesta ei muuta johdu.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu säännös tulee poistaa. Etenkin erityisen arkaluontoisten asiakirjojen osalta on ehdottoman välttämätöntä, että asiakirjan laatija voi luottaa siihen, että asiakirjaa käsitellään tiettyjen tietoturvamääräysten mukaisesti, eikä sen jakelua laajenneta tarpeettomasti. Suojelupoliisi tuo esiin, että turvallisuusluokitellun asiakirjan vastaanottajalla ei ole mahdollisuutta kattavasti arvioida niitä perusteita, jonka johdosta asiakirja on turvallisuusluokiteltu. Asiakirjan paljastuminen voi käytännössä vaarantaa poliisin tietolähteen

hengen tai terveyden tai vakavasti vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että asiakirjan laatija voi luottaa siihen, että tietoja käsitellään ainoastaan siinä tarkoituksessa ja laajuudessa, jossa on tarve. Muussa tapauksessa salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle muodostuu ehdoton este.

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

Luvun otsikossa on havaittavissa käsitteellinen ongelma. Lakiesityksessä erotellaan asianhallinta ja palvelunhallinta. Kun näkökulma on tiedonhallinta ja asiakirjat, millä tavalla asianhallinta eroaa palvelunhallinnasta? Jos molemmissa käsittelyn kohteena ovat viranomaisen asiakirjat, tällainen terminologinen jako on turhaa. Ottaen huomioon sen, että lakiesityksessä muutenkin yhtenäistetään käsitteitä, olisi se paikallaan tässäkin tapauksessa. Ehdotetaan käytettäväksi termiä "tehtävien hallinta".

Lakiesityksen 23.4 §:n mukaan asian yksilöintitietoihin kuuluu asian vireille-tuloajankohta. Lakikohdan määritelmä asian vireilletulosta ei ole saman sisältöinen kuin hallintolain 20 §:n. Tiedonhallintalakiesityksen asian vireille-tulon määritelmän ja voimassa olevan hallintolain määritelmän tulee olla yhteneväiset tai lakiesityksessä pitää olla viittaus hallintolain määritelmän muuttamiseen.

Viimeistään tässä luvussa tulisi määritellä ja käyttää arkistonmuodostajan eli tiedon omistajan käsitettä. Arkistolain 6 § mukaan "arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä" voitaisiin ottaa edelleen tähän lakiin esimerkiksi muotoilulla "tiedonhallintayksikölle kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet sille sen tehtävien johdosta tai syntyneet sen toiminnan yhteydessä". Tämä selkeyttäisi tiedon omistajuuden määrittelyä, joka muutoin jää puutteelliseksi. Tiedon omistajuudella on edelleenkin keskeinen merkityksensä, vaikka yhteiskäyttöisyys olisi vallitseva toimintatapa.

Kaiken kaikkiaan laissa säädetään asiakirjahallinnan yksittäisistä elementeistä melko yksityiskohtaisesti; riittäisikö, että niistä säädettäisiin asetuksella tai muussa normistossa? Esimerkiksi asiatunnuksen käytöstä säättävä 23 § on yksityiskohtainen asian laatu huomioiden. Asioistahan rekisteröidään jo nykyisin useita metatietoja, jotka yksilöivät asian, kuten diaarinumero, tekninen tunnus, organisaation käyttämät omat asianumeroinnit ym. Toisaalta, jos yhteiskäyttöisyyttä halutaan lisätä, tulisi tässä tapauksessa säätää mieluummin universaalien yksilöivän tunnisteiden käytöstä ylipäätään.

Asiatunnuksen muoto pykälässä 23 muistuttaa diaarinumeron rakennetta (juokseva numero/tehtävän tunnus/avausvuosi). Kuitenkaan ei tarkoitettane diaarinumeroa. Olisiko riittävää todeta, että asiat on yksilöitävä universaalisti yksilöivällä tunnisteella?

Pykälän 24 sisältö on sama kuin julkisuusasetuksen 6 §. Asetuksen sana-muoto on parempi kuin lakiehdotuksessa.

24 § muotoilu "on ylläpidettävä käsittelyssä olevista asioista asiarekisteriä" ehdotetaan muutettavaksi muotoon "on rekisteröitävä käsittelyssään olevat asiat". Asiarekisteri-termillä ei tässä yhteydessä ole merkitystä; oleellista on, että asiat ovat rekisteröity johonkin rekisteriin. Asiarekisteriä parempi termi olisi muutenkin pelkkä "rekisteri". Silloin ei oteta liian sitovasti kantaa siihen, rekisteröidäänkö asioita, tehtäviä, palveluja tai jotain muuta.

Y-tunnus voidaan kerätä tavallisena asian käsittelyn metatietona; tähän mennessä ei ole tullut vastaan tarvetta kertoa Y-tunnusta asiarekisterissä.

Asian käsittelyn tilaa ei ole tarpeellista mainita rekisteröitävänä tietona. Tieto tulee automaattisesti asiankäsittelyjärjestelmästä käsittelyprosessin edetessä.

Asian saapumistavalla ei ole merkitystä sen käsittelyn kannalta, etenkin kun laki edellyttää kaiken tiedon muuttamista sähköiseen muotoon. Useimmiten saapumistapa merkitään muutenkin asian metatietoihin.

Toisaalta asian aihe, joka julkisuusasetuksessa mainittiin rekisteröitävänä tietona, on edelleen oleellinen rekisteröitävä tieto. Esitetään lisättäväksi asiasta kirjattavaksi minimitiedoksi asian aihe (otsikko; mitä asia koskee).

24 § saapuneiden ja laadittujen asiakirjojen erottelu on turha. Asiakirjoista kirjataan joka tapauksessa aina metatieto saapunut/lähtevä/sisäinen. Tämän metatiedon pakollisesta käytöstä voisi hyvinkin tehdä määräyksen, toisaalta ei ole relevanttia kovin laajasti kirjata lain tasolle yksittäisiä metatietoja.

24 § viimeinen momentti on ongelmallinen: "Asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytetään niin kauan kuin siihen liittyviä asiakirjoja säilytetään tiedon-hallintayksikössä". Tästä syntyy käsitys, että asiarekisterin tiedot tämän jälkeen tuhotaan. Nykyisen normiohjauksen ongelmaksi on kentällä usein koettu se, että asiarekisterit myös Sähke2-normin myötä on katsottu olevan määräajan säilytettäviä, vaikka se tosiasiallisesti muodostaa kattavan yleiskatsauksen viraston käsittelemiin asioihin kautta aikojen ja on perinteisesti ollut pysyvästi säilytettävä asiakirja. Tästä syystä asiarekisterin tulisi edelleen olla pysyvästi säilytettävä. Jos taas laissa tarkoitetaan, että asiarekisteri säilytetään viranomaisessa niin kauan kuin asiakirjat ovat siellä, mutta siirretään sen jälkeen esimerkiksi Kansallisarkistoon, tämä tulisi momentissa ilmaista selkeämmin. Asiarekisteri on oleellinen hakukeino viraston käsittelemiin asioihin, puhutaan sitten tämän päivän tai tulevaisuuden tutkimuksen tarpeista.

25 § osalta pidetään parempana nykyisen julkisuusasetuksen 7 § sisältöä asiarekisterin saatavilla pidosta kuin lakiehdotuksen velvoitetta julkaista verkossa asiarekisterin kuvausta. Asiarekisterin kuvaus tarkoittaa käsitteenä eri asiaa kuin itse rekisteri; mitä tietoja kuvauksessa tulisi rekisterissä olla, jää auki. Se, missä tietojärjestelmässä tiedot ovat, ei asiakkaan tietopyynnön kannalta ole olennaista, mutta viranomaisen kannalta tiedon julkaisu saattaa vaarantaa tietoturvallisuutta esimerkiksi turvallisuustoimijoiden tietojärjestelmien osalta.

26 § mitä tarkoittaa ”muussa kuin asian käsittelyn yhteydessä syntyneet tietoaineistot”? Asian käsittely näytetään laissa samaistettavan sekä hallintoasiaan että yleisesti tiedonhallintaan; näiltä osin käsite on epäselvä.

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

Luvussa jätetään liian vähälle huomiolle paperiarkistoihin kohdistuvat menettelyt eikä oteta kantaa paperimuotoisen ja sähköisen arkistoinnin menettelyjen ja toimivallan eroihin. Kansallisarkistolle jätetään ehdotuksessa toimivalta arkistotoimen osalta, mutta mitään muuta mainintaa arkistotoimen ohjauksesta ei ole; arkistolaki kuitenkin kumottaisiin. Arkistointi koskee yhtälailla paperimuotoista kuin sähköistä aineistoa. Näiden osalta toimivaltuudet ovat epäselviä.

Lakiesityksessä ei oteta kantaa siihen, miten elinkaaripäätöksen jälkeen tulisi toimia. Samoin jää auki aineiston hallinnan muut menettelyt viranomaisessa. Tiedonhallintaan on otettu kantaa vain arkistointimenettelyn osalta, mutta viranomaisen oma tiedonhallinta ja sen keinot eivät tässä laissa juuri täsmenny eikä siihen tarjota toimivaa yhteistyömallia.

Elinkaaripäätöksen lopputulos ei saisi olla viranomaiselle "yllätys", jota mahdollisiin arkistointiratkaisuihin voitaisiin taloudellisesti ja muutoin varautua.. Toiminnan pitää tässä suhteessa olla ennakoitavaa. Tässäkin mielessä lautakuntamallia ei nähdä toimivimpana mahdollisena ratkaisuna.

27 § sisältäisi tiedonhallintayksikölle kohdistetun velvollisuuden säilyttää sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Tästä voidaan poiketa, jos erityislainsäädännössä on säädetty toisin. Perusteluissa ei oteta kantaa Kansallisarkiston säilytyspäätösmenettelyyn (vrt. nyk. arkistolain 14a §), vaan todetaan, että viranomaisen tulisi ennen alkuperäisen asiakirjan tuhoamista varmistaa, että sähköiseen muotoon muunnettu asiakirja voidaan säilyttää tai arkistoida myös tulevaisuudessa luotettavalla tavalla. 27 § 2. momentissa todetaan, että alkuperäinen kappale tulee arkistoida, jos se on kappaleeseen liittyvän kansallisen kulttuuriperintöarvon kannalta tarpeellista. Fyysistä kappaletta koskevan kulttuuriperintöarvon määrittäminen kuuluisi Kansallisarkiston vastuulle. Muodostuuko tästä vaatimuksesta osin rinnakkainen säilytyspäätösmenttely Kansallisarkiston kanssa vai onko tarkoitus sitoa alkuperäisen kappaleen arkistointitarpeen määrittely osaksi elinkaaripäätösprosessia?

Edelleen, sähköisen säilyttämisen ensisijaisuus on periaatteena kannatettava. Pykälän sanamuodot ovat kuitenkin ristiriitaisia. Ensimmäisessä momentissa määrätään, että asiakirjat on säilytettävä vain sähköisessä muodossa. Toisessa momentissa tämä vesittyy toteamalla, että alkuperäiskappale tulee arkistoida, jos [...]", eli säilyttää pysyvästi. Toteutuessaan tämä johtaa kaksinkertaiseen arkistointiin ja saattaa viranomaisen tilanteeseen, jossa, jos elinkaari päätöstä ei vielä ole saatu, ei voida edes tietää, tuleeko alkuperäinen tuho vai ei. Tästä aiheutuu runsaasti epäselvyyttä ja ylimääräistä työtä. Kulttuuriperinnön vuoksi paperimuodossa säilyttämiseen tulisi ottaa kantaa jo elinkaari päätöksessä, kuten nykyisinkin tehdään Kansallisarkiston säilytysaikapäätöksissä.

Ehdotetaan 27 § 1. mom. muutettavaksi muotoon "ensisijaisesti sähköisenä".

Lakiluonnoksen 29 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä viranomainen voisi avata toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tietojen luovuttamiseksi toisen viranomaisen lakisäateisten tehtävien hoitamista varten. Lakiluonnoksen 30 §:ssä säädettäisiin katseluyhteyden avaamisesta tietovarantoon viranomaiselle. Säännöksen tarkoituksena olisi korvata erityislainsäädännössä olevat viranomaisten välisiä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevat säännökset.

Valtiovarainministeriö on jo aikaisemmin pyytänyt sisäministeriöltä ehdotuksia ja vastauksia sen toimialaan kuuluvien säännösten kumoamisesta tai muuttamisesta teknisen käyttöyhteyden osalta sekä muista vaikutuksista. Sisäministeriö on 10.9.2018 antanut asiasta lausunnon SM1823219 (SMDno-2018-1271) (Liite 1). Suojelupoliisi pitää lausunnossa esiintuotuja seikkoja keskeisinä ja erittäin tärkeinä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan sisäministeriön lausunnossa esitetyt seikat on välttämätöntä ratkaista ennen lausuttavana olevan lakiluonnoksen viemistä eduskuntaan. Lakiluonnoksen ehdotetut muutokset ja niiden mahdollinen päällekkäisyys muiden lakihankkeiden kanssa eivät missään olosuhteissa saa vaarantaa viranomaisten toimintamahdollisuuksia tai tietoturvasuutta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 29 §:n ja 30 §:ä vaikuttavat yleisesti huomioivan heikosti turvallisuusviranomaisten toimintaan liittyvät erityistarpeet. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa ehdotetun sääntelyn lisäksi olisi todennäköisesti jatkossakin välttämätöntä säätää teknisestä käyttöyhteydestä erityislainsäädännössä. Lakiluonnokseen sisältyvästä yleissääntelystä tulisi selkeästi ilmetä teknistä käyttöyhteyttä koskeva toinsäätämismahdollisuus.

Yhtenä esimerkkinä Suojelupoliisille jää esityksen valossa epäselväksi, miten säännökset mahdollistaisivat tietojen luovuttamisen eri tietoturvasoille määritellyissä järjestelmissä. Sääntely ei voi edellyttää tietojen tai lokitietojen luovuttamista korkeamman tietoturvasason tietojärjestelmästä alemman suojaustason tietojärjestelmään. Toisena esimerkkinä Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä on siihen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan uhkan takia luokiteltu korkean tietoturvasason tietojärjestelmäksi. Järjestelmään kohdistuvat veloitteet estävät

siitä ulospäin suuntautuvat automatisoidut tietoliikenneyhteydet, eivätkä järjestelmät voi siten keskustella keskenään luonnoksen edellyttämällä tavalla.

Lakiluonnoksen sivulla 34 todetaan, että ehdotukseen sisältyvä velvoite viranomaisille toteuttaa säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty oikeus tietojen saantiin, edellyttää viranomaista selvittämään tiedonluovutuksensa sekä toteuttamaan vaatimuksen mukaisen tiedonsiirtorajapinnan tietojen antamisessa käytettäviin tietojärjestelmiin. Mikäli viranomaisen joutuisi toteuttamaan tiedon luovutuksen mahdollistavan rajapinnan, voidaan tietojärjestelmäkohtaisen kustannuksen arvioida olevan 30 000–50 000 euron suuruusluokkaa. Viranomaiselle veloitteesta muodostuvan kokonaiskustannuksien arviointia vaikeuttaa se, että viranomaiset muodostavat säännöllisesti luovuttamansa tiedot hyvin eri tavoin, niiden teknisestä valmiudesta riippuen. Suojelupoliisi pitää 29 §:n ja 30 §:n osalta tehtyä vaikutusten arviointia osin puutteellisena. Esitetyt tekniset vaatimukset, kuten esimerkiksi 30 §:n 1 momentin alakohdassa 3 esitetty velvoite, jonka mukaan tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus, saattaisi edellyttää merkittäviäkin muutostarpeita tietojärjestelmiin. Suojelupoliisi arvioi, että teknistä käyttöyhteyttä koskevat vaatimukset muodostuisivat kokonaisuudessaan huomattavasti kalliimmiksi.

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

Yleisesti ottaen nyt esitettävä menettelytapojen muutos on huomattava aiempaan verrattuna. Prosessi ja eri toimijoiden vastuualueet arkistointitarpeen ja arkistointipaikan määrittelyssä jäävät osin epäselviksi ja ovat hajallaan useassa eri pykälässä. Ehdotettava prosessi on hankalasti hahmotettavissa etenkin alun siirtymävaiheen osalta: kuinka paljon tiedonhallintayksikön laatima tiedonhallintamalli vaikuttaa tiedonhallintalautakunnan tekemiin elinkaaripäätöksiin? Avataanko Kansallisarkiston tekemät seulonta-päätökset ja mitkä ovat tiedonhallintayksikön, Kansallisarkiston sekä tiedonhallintalautakunnan vastuut ensimmäisiä elinkaaripäätöksiä tehtäessä? Kokonaisuudessaan mallin käyttöönotto vaatii selkeämpiä kuvauksia ja tarkempaa ohjeistamista.

Uuden toimintamallin ymmärrettävyyttä hankaloittavat myös epäselvät ilmaukset ja lauserakenteet, kuten oheisessa 34.1 §:n perusteluosassa (s. 96): "Niissä tilanteissa, kun voimassa olevaa tiedonhallintamallia muutetaan, tiedonhallintayksikkö toimittaa tiedot vain siltä osin kuin ne liittyvät muutossuunnitelmasta ilmeneviin arkistointiin tai tietoaineistojen." Sama ongelma on myös 32 §:n perusteluissa (s. 91): "Asianmukaisesti laaditussa tiedonhallintamallissa säilytysarvon määrittämisen tulos ilmenee säilytysaikaa koskevinä tietoina tiedonhallintamallin kuvauksessa tiedot, jossa olisi esitetty viranomaisen toimintaprosesseittain".

Lakiesitys ei tarjoa riittäviä työkaluja arkistoinnin ja viranomaisen oman tiedonhallinnan hoitamiseksi. Sen sijaan siinä poistetaan useita toimivia nykylainsäädäntöön perustuvia työkaluja. On perusteltu huoli siitä, onko nyt kumottavaksi aiotusta lainsäädännöstä otettu riittävällä tasolla

toimivat pykälät huomioon. Pelkona on, että lain vaikutukset jättävät paljon aukkoja tiedonhallinnan tehtävien hoitamiseen.

Luvussa tulisi määritellä käsite arkisto. Myös muita käsitteitä puuttuu ja ehdotetut pykälät jäävät irrallisiksi, vertaa kommentit aiemmin tässä lausunnossa (mm. kohta 2. Nykytila ja kohta 5 (pykälät 1.4).

32 §:n otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon "säilytysajan määrittely", sillä pykälän sisältö käsittelee sitä.

Pykälät 32 ja 33 voisi yhdistää. Toisaalta 32 §:ssä voisi ottaa kantaa esim. tiedonhallintasuunnitelmaan/vastaavaan. Esityksestä puuttuu vaatimukset viranomaisen velvollisuudesta pitää luetteloa tehtävistään; tämä liittyy asianhallinnan toteuttamiseen. Jos näiden on ajateltu kuuluvan tiedonhallintakarttaan tai tiedonhallintamalliin, siitä tulisi mainita ao. kohdissa.

Viranomaisella tulisi olla aktiivisempi rooli ja oikeudet tiedonhallintaansa liittyvien asioiden käsittelyssä mm. elinkaaripäätösprosessissa, kuin esitykseen on nyt kuvattu. Viranomaiselle tulisi säätää valtuudet esittää näkemyksensä arkiston paikasta. Arkiston paikkaa koskeva uudistus olisi sinänsä tervetullut muutos nykytilaan.

Elinkaaripäätöksen valmistelu edellyttää sellaista asiantuntemusta, joka tällä hetkellä on parhaiten edustettuna Kansallisarkistossa. Ehdotettu toimintamalli tulee edellyttämään ministeriöiltä vastaavan osaamisen hankkimista ja lisäresursointia. Viranomaisten esitysten arviointi ja verifiointi tulisi tapahtua pysyvissä virkamieselimissä, muutoin kontrollielementti ja ensimmäisen valvontapisteen etu menetetään.

Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa jo (tulevaisuudessa) tehtyjen elinkaari-päätösten uudelleenarviointiin ja sen menettelyihin. Onko tästä tarkoitus säätää asetuksella?

Muutossuunnitelman (34 §) toimittamisen menettelyt eivät vaikuta toimivilta. Alun perin elinkaaripäätös tulisi lautakunnalta, mutta tilanteen muuttuessa tulisi viranomaisen ensin pyytää muutoksista Kansallisarkiston lausunto, joka saattaisi asian lautakuntaan; menettely tarpeettoman mutkikas. Miksi Kansallisarkisto on mukana prosessissa nyt, kun se ei alun perinkään ole asiassa aktiivinen kumppani? Muutossuunnitelma tulisi esittää suoraan lautakunnalle, joka tekee itse tarvittavat selvitykset. Ehdotettu malli aiheuttaa viranomaisille ylimääräistä työtä, joka kuuluisi päätöksenteosta vastaavalle koordinoivalle organisaatiolle. Lisäksi 1 mom. esitetty velvoite muutossuunnitelman lausuttamisesta "jos suunnitelluilla muutoksilla on vaikutusta [...] arkistointiin tai tuhoamiseen" tulisi jättää lautakunnan vastuulle.

Toisaalla lakiesityksessä säädetään, että muutosesitys tulee tietyin ehdoin jättää VM:lle. Menettelyt tulisi yhdistää yhden pykälän alle.

35 § jättää epäselväksi, miksi Kansallisarkisto on yhtäkkiä vireillepanijana elinkaaripäätösasiassa, kun se on muussa esityksessä karsittu pois prosessista. Viitataanko tällä muutossuunnitelman tuomiseen lautakuntaan?

Elinkaaripäätöksen osalta vireillepanon tulisi tapahtua viranomaisaloitteesta. Tätä puoltaa pelkästään työmäärään liittyvät seikat. Valvontavelvollisuutta päästään siitä huolimatta toteuttamaan riittävän hyvin, sillä elinkaaripäätöksistä pidetään kirjaa lautakunnassa, kuten tähänkin saakka Kansallisarkistossa.

35.1 § ehdotetaan lisättäväksi "säilytysmuodosta" päätöksessä päätettäviin asioihin, so. "päättää tietoaaineistojen arkistoinnista, arkistointipaikasta, säilytysmuodosta ja tuhoamisesta".

Pykälässä, tai muuallakaan esityksessä, ei mainita mitään aineistojen luettelointivelvollisuudesta. Tämä on oleellinen kohta, koska kentällä ollaan vieläkin pitkälti paperimaailmassa.

36 § on epäselvä. Mitä tarkoitetaan sillä, että viranomaisen tulee varmistaa, että välitön pääsy tietosisältöön on vain niillä jotka tuottavat tietopalvelua ja arkiston tietosisällön ylläpitoa? Arkiston tietosisällön ylläpitoa ei ole määritelty. Jos arkistointipalvelun tuottaa joku muu, ja tietosisältö on julkista, ei tällaisen velvoitteen asettaminen viranomaiselle ole toimiva ratkaisu. Vai viitataanko pykälässä siirtohetkeen?

36.3 §: Ei voida pitää kannatettavana, että viranomaisen määrittäisi esimerkiksi tiedostomuodot ja tietorakenteet. Tämä vaarantaa merkittäväällä tavalla yhdenmukaisuuden, johon voimassa olevin normein on pyritty. Yhdenmukaisuus on myös lakiesityksen tavoite. Vrt. tarkempi kommentti kohdassa 2. Nykytila.

36.1.2 §: onko riittävä tarkasti harkittu pseudonymisoinnin ja anonymisoinnin välillä? Joissain tapauksissa anonymisointi on paljon parempi vaihtoehto, etenkin jos mennään pysyvään säilyttämiseen. Yksilön yksilöinnin ei pitäisi olla kokonaisvaltaisen tutkimuksen kannalta oleellista, joten anonymisointi olisi perustellumpi vaihtoehto pseudonymisoinnille. Tämä toki on riippuvainen tiedon luonteesta, määristä jne.

36.2 § tulisi yhdenmukaisuuden vuoksi sisältää myös arkistona käytettäviin järjestelmiin liittyvän tietoturvalveloitteen.

36.1 § kielimuotoiluun toivotaan selkeytystä.

36.3 § momentissa toinen virke "arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö" ehdotetaan muutettavaksi muotoon "arkistoitavaa tietokokonaisuutta ylläpitävä tiedonhallintayksikkö". Arkistoa ei faktisesti ole vielä lakiesityksen termin määrittelyn mukaan olemassa, ennen kuin se on siirretty arkistoon.

Arkistoon siirtämisestä aiheutuu kustannuksia. Laissa tulisi huomioida, että siellä, minne aineisto siirretään viranomaiselta, tulee olla tekniset valmiudet arkiston ylläpitoon jne. Viranomaisen vastuulle voidaan asettaa korkeintaan siirrosta aiheutuvat kustannukset, kuten on esitettykin.

37 § Tutkimuksen lähtöaineistojen tietoturvaan ja tietosuojaan tulee kiinnittää erittäin suurta huomiota aineistojen yleisen laajuuden ja arkaluontoisuuden vuoksi.

38 §: Kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelua, johon arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava tietoaineistoa kuvaavat metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietoaineiston arkistoinnin jälkeen. Epäselväksi jää, millä tarkkuudella metatiedot tulisi toimittaa ja miten velvoite toimittaa salassapitosäännösten estämättä suhteutuu siihen, että metatietopalvelu on julkinen tietokanta?

Edelleen 38 pykälän perusteella jää kuva, että virasto edelleen vastaa aineiston ylläpidosta, kun se on siirretty arkistoon. Arkiston omistajuudet, vastuut ym. jäävät määrittelemättä.

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

40 § Siirtymäsäännöksistä: perusteluissa todetaan, että tiedonhallintayksiköiden on laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli 15 kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta, mutta itse lakiluonnostekstissä siirtymäajaksi määritellään vain 12 kk. Vaikka tiedonhallintamalli toteutetaan olemassa olevien kuvausten ja selosteiden (kokonaisarkkitehtuuri, tiedonohjaussuunnitelma, tietojärjestelmäselosteet) perusteella, tulee näiden yhteensovittamiseen ja uuden toimintatavan sisäistämiseen varata riittävästi aikaa.

Mikäli tiedonhallintamallin on tarkoitus toimia alkuvaiheessa myös tiedon-hallintayksikön alustavana esityksenä tietoaineistojen arkistointitarpeen ja arkistointipaikan määrittelemisessä, tulisi myös tämän yhteys 40.3 §:ssä kuvattuun voimassa olevien seulontapäätösten uudelleen käsittelyyn avata tarkemmin: Kansallisarkiston antamat tietojen arkistointia (pysyvää säilyttämistä) koskevat määräykset, jotka on annettu arkistolain 8 §:n 3 momentin ja 11 §:n nojalla, olisivat määräajan voimassa, kunnes tiedonhallintalautakunta olisi tehnyt päätöksen vastaavien tietoaineistojen arkistoinnista tai tuhoamisesta. Kuitenkin Kansallisarkiston olisi tehtävä määräykset korvaavat esitykset arkistoitavista tietoaineistoista 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Kuinka tiedonhallintayksikön tulisi huomioida aiemmat seulontapäätökset tiedonhallintamallia laatiessaan? Onko Kansallisarkiston kuultava myös tiedonhallintayksikköä, kun se laatii tiedonhallintayksikköä koskevia määräyksiä korvaavia esityksiä arkistoitavista tietoaineistoista? Tulisiko siirtymäajat tiedonhallintamallin laatimisen ja Kansallisarkiston korvaavien arkistointiesitysten osalta yhtenäistää?

Epäselväksi jää, miksi Kansallisarkiston jo tekemät seulontapäätökset tulisi uudelleen avata päätöksentekoa varten. Tämä tulee työllistämään viran-omaisia, myös lautakuntaa, merkittävästi. Jos säädös on ehdottoman tarpeellinen, voisiko sen soveltamisalaa rajata esim. sähköisiin aineistoihin?

14. Muut huomiot

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta: 27§:n otsikko ja 1. momentti: Tiedon antaminen arkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta: Jos asiakirja olisi siirretty Kansallisarkiston ylläpitämään arkistoon, päättäisi tietojen antamisesta Kansallisarkisto. Asia-kirjojen arkistointipaikasta päättäisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta an-nettavan lain 35 §:n mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta.

Kuinka muuttunutta lainkohtaa sovelletaan ennen tiedonhallintalain voimaantumista Kansallisarkistoon luovutettuihin salassa pidettäviin tietoaineistoihin? Menettelytavat jäisivät ilmeisesti tiedonhallintayksikön ja Kansallisarkiston keskenään sovittavaksi, sillä Kansallisarkisto voisi perustelujen mukaan nykyistä vastaavalla tavalla jatkossakin siirtää tietopyynnön julkisuuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin perusteella asiakirjan sen laatineelle tai muulle julkisuuslain 15 §:ssä tarkoitetulle asian tuntevalle viranomaiselle, vaikka velvollisuutta siirtämiseen ei jatkossa olisi.

Suojelupoliisin näkökulmasta 27 § ehdottama menettely ei ole hyväksyttävä ratkaisu. Luokitellun tiedon omistajalla on aina oltava mahdollisuus lausua aineiston antamisesta, jos luokitus on edelleen voimassa, tai antaa asiakirjojen käyttöön liittyviä rajoituksia.

Lakiehdotuksessa ja erityisesti sen perusteluissa on virheitä mm. sanajärjestyksissä, kirjoitusasuissa ja sanojen puuttumista, jotka osittain hankaloittavat tekstin ymmärtämistä. Kirjoitusvirheitä mm. 6 § 1. virke; 15 §: tietojensiirto > po. tietojen siirto; 26 § Asiankäsittely > po. asian käsittely. 35 § viimeinen virke, kirjoitusvirhe. Yksityiskohtaiset perustelut, s. 61, viimeinen kappale epäselvä

lauserakenne: Momentissa "[...] hallinto-oikeuden olisi varattava mahdollisuus tulla kuulluksi tietosuojan valvontaviranomaisena toimivalle tietosuojavaltuutetulle". Tarkoitettaneen: Hallinto-oikeuden olisi varattava tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus [...]. Pykälä 35:ssä erilaiset kirjoitusasut: "arkistopaikka", arkistointipaikka". Pitäisi käyttää termiä arkistointipaikka tai arkiston paikka; näillä on hieman eri semanttiset merkitykset, suositeltavampi olisi vm. muoto. Edelleen asiankäsittely > po. asian käsittely; vrt. asiankäsittelyjärjestelmä. Asianhallintajärjestelmä-termin sijaan tulisi käyttää termiä asiankäsittelyjärjestelmä. Perusteluissa käytetään toisaalla ilmaisua arkaluontoinen henkilötieto, toisaalla erityiset henkilötiedot.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Lakiesitys on jollain tasolla yksiulotteinen. Kantaa otetaan lähinnä kuvaus- ja ohjaustasoihin, ei niinkään tueta käytännön työtä. Toimialoilta on otettu huomioon vain joitakin asioita, ja kokonaisuus jää puutteelliseksi.

Lain toteutumisesta aiheutuva kokonaistyömäärä on huomattavasti perusteluissa arvioitua suurempi. Ministeriöiden osalta tämä tarkoittaisi voimakasta resurssin lisästarvetta lautakunnan valmistelutöihin

Tietoturvallisuus:

Lautakunnalle ja valtiovarainministeriölle kaavailut oikeudet salassapito-säännösten estämättä saada tietoja mm. viraston järjestelmäkartasta aiheuttavat suojelupoliisille tietoturvariskin.

Lakiehdotuksen voimaan tultua on arvioitava lain mukaisten vaatimusten toteutuminen turvallisuusselvitysrekisterissä. Suojaustasojen käytöstä jäämisen takia rekisteriin joudutaan tekemään muutoksia sekä metatietojen että rekisterin operatiivisten toimintojen osalta. Osa muutoksista voidaan toteuttaa siinä vaiheessa, kun suojaustasojen aiheuttamat muutokset on tehty turvallisuusselvityslakiin.

Suojaustasojen pois jääminen tulee vaikuttamaan myös tilojen turvallisuus-arviointeihin.

Lakiluonnoksen yhteydessä ei ole yksilöity turvallisuusselvityslain muutostarpeita, vaikka ne ovatkin tunnistettu. Suojelupoliisi pitää tärkeänä näiden muutostarpeiden selvittämistä ennen uuden lain hyväksymistä, jotta voidaan varmistua, etteivät muutokset tosiasiallisesti vaikuta turvallisuusselvityslain alaan kuuluvien tehtävien piiriin.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Käsitteet eivät istu suomalaiseen asiakirjahallinnan perinteisiin. Käsitteet eivät ole vain termejä, vaan niihin sisältyy huomattava määrä toiminnallisuutta. Käsitteiden muuttamisella tulee olemaan laajat seuraukset. Pelkästään ohjeistuksen muuttaminen tulee olemaan pitkä ja kallis työ.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Ehdotuksen toteutumisella tulee olemaan laajat ja syväiset seuraukset. Toimivan (ja ainoan) yhteistyöverkoston lakkauttaminen aiheuttaa kentälle kaaoksen. Seulontapäätösten avaaminen ja uudelleen käsittely aiheuttaa kustannuksia viranomaisille, ja uusissa päätöksissä saattaa tulla uusia kustannuksia aiheuttavia velvoitteita.

Turvallisuustoimijoiden osalta ehdotetut arkistoinnin menettelyt saattavat johtaa siihen, että Kansallisarkistoon jo luovutettuja salassa pidettäviä aineistoja vedetään takaisin mm. tilaturvallisuussyistä ja aineiston hallintaan ja käyttöön liittyvien syiden vuoksi.

Arkistoon siirtäminen edellyttää joko Kansallisarkistolta tai viranomaiselta merkittäviä investointeja infraan.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Viirret Matti
Suojelupoliisi