

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

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi ja muutettavaksi lakeja, joiden toimivuus sääntelee tiedon hallinnan toimintoja hyvinkin eri tasolla. Kaikessa olemassa olevassa säädöspohjassa on toki päivitettävää - esimerkiksi arkistolaissa - mutta pohjimmiltaan se on toimiva kokonaisuus. Toisaalta nykyisin voimassa oleva tiedonhallintalaki on jäänyt suurelta osin jalkauttamatta.

Voikin kysyä käykö vastaavalla tavalla tällekin laille, jota tulee kuitenkin välittömästi säädettäessä täydentää ja tarkentaa asetuksilla, joiden luonnoksia ei vielä ole käytettävissä arvioitavaksi. Tällaisenaan luonnos ei kaikilta osiltaan anna tukea viranomaisen päivittäiseen työhön.

Osittain lakiesitys jää yleiselle tasolle, osittain taas sen sääntely on hyvinkin yksityiskohtaista, kuten esimerkiksi puhuttaessa tiedonhallintalautakunnan kokoonpanossa ("Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on oltava muu ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto" tai "valtiovarainministeriö vahvistaa lautakunnan jäsenten palkkioiden määrät".)

Luonnoksessa tuodaan esille lukuisia uusia käsitteitä kuten tiedonhallintakartta, tiedonhallintayksikkö ja tiedonhallintalautakunta. Uudet, vakiintumattomat nimitykset aiheuttavat jossain määrin hämmennystä ja vaikuttavat kovin teoreettisilta. Olisikin suotavaa käyttää enemmän tiedon hallintatoiminnassa jo vakiintuneita käsitteitä, jotka toki nekin tulee selkeyttää. Vrt. viranomainen / arkistonmuodostaja.

Kokonaisuus vaikuttaakin kovin laajalta ja kunnianhimoiselta muutosesityksissään.

Johdannon perustelutekstissä on kirjattu: "Tiedonhallinnan perimmäisenä tarkoituksena on julkisuusperiaatteen edistäminen siten, että viranomaisten julkiset asiakirjat olisivat helposti saatavilla." Säädosluonnoksen henki on siten hyvinkin esimerkiksi julkisuusaspektia korostava.

Kuitenkin tulee muistaa, että julkisen hallinnon tiedonhallinnan perimmäinen tarkoitus on tukea viranomaisen toimintaa sekä joissain tapauksissa myös valvoa asiakkaiden ja kansalaisten etuja. Hallinnon perustehtävää ei siis tule unohtaa ja siinä julkisuusperiaatteen noudattaminen on vain yksi osatekijä.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteet ovat hyvin kunnianhimoiset ja suurelta osaltaan kannatettavat. Kuten johdanto-osion kommentointiin on kirjattu on syytä kuitenkin kysyä, onko tavoite kokonaisuuden hallinnassa ollut liiankin kunnianhimoisen ja luotu rakennelma kovin vaikeaselkoinen ja raskas tukemaan julkishallinnon tiedonhallinnan käytännön tason kehittämistyötä.

Korvattaessa nykyistä asetuspohjaa huolena on, että esimerkiksi kansalinvälisen tiedon hallintaan liittyvät eräät tekijät jäävät säätelemättömään tilaan, mikäli lain voimaantulon yhteydessä samanaikaisesti ei anneta asetuksia, joilla asiat voidaan saattaa sopimusten edellyttämään kuntoon.

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

-

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

Esityksessä todetaan mm. ”valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus.” Yhteentoimivuuden yleinen ohjaus on toki syytä keskittää jonnekin. Ohjaaja tarvitsee kuitenkin tehtävään siihen resursseja. Yleinen ohjaus on ollut tähänkin saakka valtiovarainministeriön tehtävä, mutta käytännössä virastot ovat jääneet toiminnoissaan yksin. Tiedonhallintalaki on jäänyt pääosin jalkauttamatta. Toki on myös niin, että ohjauksen toimivuus edellyttää yhteistyötä ohjaavan tahon ja ohjattavien välillä. Tiedon hallintaa toteutetaan kullakin hallinnonalalla niille kohdennettujen tehtävien suorittamiseksi mahdollisimman tehokkaasti. Tällöin ohjaava elementti ei voi olla liian kaukana substanssitoiminnoista.

Esitetyn perustettavan tiedonhallintalautakunnan (13 henkeä) tehtäväksi on kirjattu ”päättää arkistoitavista ja tuhottavista aineistoista 35 §:n mukaisesti, ohjata ja valvoa tiedonhallinnan menettelyitä, antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.” Epäselväksi jää millä resursseilla lautakunnan päätöksiä valmisteltaisiin tai millä välineillä lautakunta työskentelisi? Em. tiedonhallintakarttojen avulla? Laista ei selviä mistä asiantuntemus synnytetään päätösten perustaksi hja kuinka lautakunta valmisteluaineiston todentaa. Jokainen viranomainen tai kunta tai muu tiedonhallintayksikkö vaatisi yksilöllisen käsittelyn. Erillinen lautakunta jää hyvin irralliseksi käytännön tiedonhallintatyöstä ja sen perustamiselle esitetyt hyödyt ovat joiltakin osin ohuesti perustellut. Valtiovarainministeriövetoinen, juristin puheenjohtama tiedonhallintalautakunta päättäisi siis myös arkistoinnista eli viranomaiskäytön jälkeisestä tietoaineiston tutkimuskäytöstä. Arkistoinnissa Kansallisarkistolla on

ollut perinteisesti esimerkiksi tutkimusta tunteva ja tuleva rooli. Kansallisarkiston rooli asiantuntijana ja suorana kontaktina viranomaiseen ei saa heikentyä. Lakiesityksestä ei kunnolla hahmotu Kansallisarkiston rooli, jonka ko. taho myös omassa lausnossaan tuo painokkaasti esille ja johon ulkoministeriö myös osittain yhtyy.

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)

Esityksen sivulla 33 todetaan viranomaisen veloitteesta säilyttää sille saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa. Esityksessä ei käy selville, missä laajuudessa linjauksen on ajateltu koskevan myös salassa pidettävää aineistoa.

Esityksen sivulla 70 on kirjattu, että viranomaisten olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Kirjauksesta ei kuitenkaan käy selville, tarkoitetaanko tällä ei-julkisia henkilötietoja. Edelleen säännös jättäisi viranomaisen harkintaan, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen salassa pidettävien tietojen tai henkilötietojen suojaaminen tietoverkossa toteutettaisiin. Tällöin tulisi kuitenkin määrittää, miten yhdenmukaistetaan eri viranomaisten harkintamenettelyjä, jotta jokaiselle tiedonsiirtotavalle ei olisi tarvetta tehdä omaa erillisharkintaa. Luonnoksessa on kirjattu, että tietojensiirto olisi järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Riittävän tason määritelmä olisi ministreirön näkemyksen mukaan sisällytettävä kuvaukseen jossain muodossa asetustasolla. vastaava seikka pätee säännöskohtaan, jonka mukaan tietoaineistoja olisi käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia.

Sivulla 73 on todettu, että turvallisuusluokan IV asiakirjoja voitaisiin käsitellä tässä laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuun riskiarviointiin perustuen. Arvion tekeminen saattaa olla eri tilanteissa sängen haastavaa, ajatelleen esimerkiksi pilvipalvelujen käyttömahdollisuutta luokitellun tiedon käsittelyssä.

Ulkoasiainhallinnon toimintaan läheisesti liittyen liittyen sivulla 107 todetaan, että yksinomaan Suomen viranomaisten laatimiin kansalliseen käyttöön tarkoitettuihin asiakirjoihin tehty turvallisuusluokitusmerkintä ei sellaisenaan vielä luo salassapitovelvollisuutta, vaan viranomaisen on arvioitava asiakirjan julkisuus joka kerta erikseen. Onko määrittelyn ajateltu koskevan myös Julkl 24§ kohdan 1 (ulkosuhteet) asiakirjoja, kun niissä ei ole vahinkoedellytyslauseketta?

Sivulla 119 todetaan, että tiedonhallintayksikön tulee tunnistaa tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoittaa tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Näin todettaessa on kyettävä määrittelemään, mikä on olennaista ja miten mitoitus käytännössä suoritetaan. On myös

huolehdittava eri viranomaisten yhteismitallisuudesta asiassa. Monessa yhteydessä käytetään termejä riittävyys ja asianmukaisuus, mutta niiden tarkempi sisältö on määriteltävä asetustasolla tai toimintaohjeissa.

Sivulla 121 todetaan, että mikäli kansainvälisestä tietoturvaluokittelusta ei muuta johdu, turvallisuusluokan IV asiakirjoja voidaan käsitellä tässä laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuun riskiarviointiin perustuen. Riskienarvioinnin laadun vaihteluväli aiheuttaa väistämättä kuitenkin myös turvallisuuden heikkenemistä. Voidaankin kysyä, mikä taho yhteismitallistaa riskienarvioinnin?

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

19 pykälässä todetaan, että aineisto on luokiteltava. Vanhassa tietoturva-asetuksessa on määritelty: Suojaustasomerkinän yhteyteen ”voidaan tehdä” turvaluokitusmerkintä. Tehty uusi ehdotus on näin ollen parempi.

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

-

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

-

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

Esitykseen on kirjattu: ”Tiedonhallintalautakunnan on suhteutettava elinkaaripäätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin.” Mitä kirjaus käytännössä merkitsee? Jos viranomaisella ei ole resursseja, niin lautakunta voi tehdä kevyemmin noudatettavia elinkaaripäätöksiä. Onko säilyttämis- ja hävittämispäätösten perusteena viranomaisen senhetkinen resurssitilanne? Asiakohta edellyttää selkeyttämistä.

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

Esityksessä todetaan, että siirtymässä on esimerkiksi laadittava tiedonhallintamalli ja toteutettava tietoturvaluokitteluvaatimukset 12 kuukauden kuluessa. Yleisenä huomiona on syytä todeta, että määritely aikaikkuna ja siirtymäaika on kovin lyhyt ja sitä tulisi pidentää vähintään kaksinkertaiseksi.

14. Muut huomiot

Tiedonhallintalakiehdotuksessa kirjattujen säädettyjen tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaustehtävien, mm. yleisessä tietoverkossa oleva ajantasainen tiedonhallintakartta, arvioidaan edellyttävän valtion tiedonhallintayksiköiltä 0,5–1 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankintaa noin 10 000–20 000 eurolla. Tämän informaation ylläpidon arvioidaan edellyttävän noin 0,25 henkilötyövuoden ja 10 000 euron asiantuntijapalvelujen hankintaa. Lakiesitys perustuu käsitykseen, että tiedonhallinnan dokumentointi, perusdokumentit ovat jo kunnossa. Näin ei välttämättä useimmissa tapauksissa ole. Jo tehty työ saattaa lisäksi olla tehty toiselta pohjalta. Velvoitteet saattavat olla viranomaiselle hallinnollisesti ja taloudellisesti hyvinkin haastavat, viranomaisen resursseista riippuen. Käytännön realiteetti on, että viranomaisten rahalliset ja henkilöresurssit ovat jatkuvasti supistuvia, joten esitetty aikataulu ja myös edellytettävä työpanos asian kuntoon saattamiselle eivät ole realistisella pohjalla.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Ks. kohta 14; muut huomiot.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Yleisenä kommenttina on syytä todeta, että tiedonhallinta on toki keskeinen väline viranomaisten käsittelemien asioiden hoitamiseksi ja palvelujen toteuttamiseksi. Tiedonhallinnan reguloinnista ja prosessiohajuksesta ei kuitenkaan tule tehdä itseisarvoista omaa kokonaisuuttaan, vaan sen tulee toteutua palvelun sitä toimitaa, johon liittyvää tietoa kulloinkin käsitellään.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Lakiehdotuksen pykälät tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista eriyttävät toimijat ja sekavoittavat nykytilannetta. Vastuuta säilyttämisestä siirtyy tiedonhallintayksikölle, jolla ei ole aina resursseja sitä toteuttaa. Nykyinen ohjaus ja päätäntä hajautuu eri tahoille Säilyttäminen on eriytetty arkistoinnista. Näitä asioita käsitellä kokonaisuutena, sillä erillään käsiteltynä eivät tue toisiaan.

Muuta huomioitavaa:

Lausunnon antamista haittaa lakiesityksen perustelujen kapulakielinen ja sekava teksti. Kirjoittajilta itseltään on toisinaan näkyvästi kadonnut johtoajatus,; tästä esimerkkinä vaikkapa sivun 31 kymmenkunta ajatus- ja kirjoitusvirhettä.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisuuden taso vaihtelee merkittävästi. Toisinaan liikutaan hyvin ylätasolla teoriassa, joskus esitys taas on liiankin yksityiskohtainen. Yksityiskohtainen ohjeistus tulee viedä asetuksiin, jotka tulee myös saada aikaan samanaikaisesti lain kanssa. On siis toimittava toisin kuin on käynyt nykyisessä tietohallinnon ohjauslaissa.

Uusikartano Ari
Ulkomministeriö - Tietohallinto