

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

Sääntely jää monin paikoin ”ylätasolle” ja on vaikeaselkoista. Konkreettisia vaatimuksia ja vaikutuksia on paikoin hankala hahmottaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Luonnoksessa puhutaan tiedonhallinnasta, mutta kuitenkin olemassa oleva lainsäädäntö keskittyy asiakirjojen hallintaan. Kun tiedonhallinta koskee asiakirjahallintoa laajempia aiheita, kuinka ne määritellään? Tältä osin asia jää melko abstraktiksi.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tiedonhallintayksikkö on sama kuin organisaatio/arkistonmuodostaja? Viranomaisessa voi toimia monta tiedonhallintayksikköä/arkistonmuodostajaa. Koskeeko julkisuuslain vaatimukset viranomaista (viranomaisen asiakirja) vai tiedonhallintayksikköä? Entä onko tietosuoja-asetuksen tarkoittama rekisterinpitäjä viranomainen vai tiedonhallintayksikkö?

Tiedonhallintalautakunta: tehtävänä on päättää arkistoitavista ja tuhottavista asiakirja-aineistoista, valvoa menettelyjä ja antaa suosituksia. Tehtävä vaatii organisaatioiden, niiden toimintojen sekä aineistojen tuntemusta, ja se ei todennäköisesti tule onnistumaan riittävän hyvin, eikä osaaminen lisääntymään myöskään sen takia, että lautakunnan jäsenet ovat määräaikaaisia. Heillä ei siten ole mahdollisuutta kehittää ja ylläpitää riittävää asiantuntemusta. Asiantuntemus ilmeisesti perustuisi pitkälti jaostojen varaan, mutta onko suunniteltu toimintamalli tehokas?

Tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista: tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään saman perustason vaatimukset. Tavoitteena tämä on erittäin kannatettava asia, koska se vähentäisi valtionhallinnon sisäisten turvallisuussopimusten tarvetta.

Sääntely velvoittaisi ensisijaisesti sähköiseen tietoaaineistojen käsittelyyn. Tavoite on hyvä ja oikea, mutta sen toteuttaminen vaatii kehittämistyötä, joka vaatii mittavasti rahaa ja henkilöresursseja. Pienille organisaatiolle tämä on ollut tähänkin mennessä ylivoimainen haaste.

Arkistointia koskeva päätöksenteko: esitys ei kirkasta Kansallisarkiston toimivaltaa, vaan pienentää sitä, mutta samalla hämmentää siten, että sen rooli jää epäselväksi. Sen suhde tiedonhallintayksiköihin ja tiedonhallintalautakuntaan jää osin epäselväksi.

Nykytilassa tietoturva-asetus ei koske esim. Senaatti-kiinteistöjä, joka tosin vapaaehtoisesti nytkin noudattaa sitä, nimenomaan valtionhallinnon asiakkaiden vaatimusten takia. Tämä tuntuu olevan kynnyskysymys useiden asiakkaiden kanssa, ja siksi joudutaan sopimaan raskaita turvallisuussopimuksia Senaatin ja valtionhallinnon asiakkaiden välillä. Tämä uudistus voisi mahdollistaa sen, että valtion eri toimijoiden välisten turvallisuussopimusten tarve vähenee.

Kuntakentän mukaantulo samojen säädösten piiriin on erittäin hyvä asia myös Senaatin kannalta. Voidaan luottaa, että salassa pidettävää tietoa käsitellään asianmukaisesti. Nythän paljon Senaatin omistamien kohteiden tietoja on juuri kuntien hallinnassa.

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)

Tiedonhallinnan lautakunta: lautakunnalle määritelty tehtävä tuntuu erittäin vaativalta ja laajalta. Työmäärä on todella suuri. Elinkaaripäätösten tekeminen vaatii asiantuntemusta, resursseja ja aikaa. Kun aiemmin Kansallisarkisto on tehnyt säilytysaikapäätökset, on niiden tekemiseen kulunut aikaa puolesta (½) vuodesta kolmeen (3) vuoteen per organisaatio, silloin kun koko arkistonmuodostussuunnitelma on hyväksytty. Tämä on myös työllistänyt arkistonmuodostajaa runsaasti erilaisten selvitysten antamisessa Kansallisarkistolle, koska arkistonmuodostajan on välttämätöntä selittää prosessejaan ja esityksiään. Arkistonmuodostussuunnitelman koko voi olla esim. 30.000 riviä excelissä/2000 sivua paperitulostetta. Kun Kansallisarkisto ei ole tehtävästä selvinnyt nopeasti, on vaikea uskoa, että tiedonhallintalautakuntaan selviäisi siitä edes samassa ajassa.

Lautakunnan toimikausi on 3 vuotta. Tässä ajassa asiantuntemus ei synny pitkäjänteisesti, vaan se ilmeisesti perustuu jaostojen asiantuntemuksen varaan. Kuinka taataan niiden pitkäjänteinen asiantuntemus?

Myös valvontatehtävä on erittäin laaja ja työllistävä. Riittääkö siihen resursseja? Entä mahdolliset sanktiot/ohjaukset? Aiemmin Kansallisarkistolla on ollut ohjausroolia, mutta ei sankiointimahdollisuuksia. Kuinka asia saadaan hoitumaan tehokkaammin uudessa mallissa? Se että tiedonhallintalautakunta voi kiinnittää asiaan huomiota ei vielä ole tehokasta.

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

Tiedonhallintamallin kuvaaminen on hyvin työläs tehtävä tiedonhallintayksiköille, riippumatta siitä, että siihen sisältyvät velvoitteet ovat jo olemassa nykyisessäkin lainsäädännössä erillisinä.

Tarkoittaako tämä nykyisen arkistonmuodostussuunnitelman kuvaamista arkkitehtuurikuvausten keinoin, siten että tuotetaan kuvaus, jossa on tiedonhallintayksikön tehtävien kuvaukset (toiminnallinen arkkitehtuuri), tietoaineistojen kuvaukset (tietoarkkitehtuuri), järjestelmien/tietovarantojen kuvaus (järjestelmäarkkitehtuuri) ja tarvittavat tekniset rajapinnat kuvattuna (tekninen arkkitehtuuri)? Toivottavaa on, että kuvaukset voidaan tehdä riittävän yleisellä tasolla, tavoitteena kansalaisten ja toisten viranomaisten palveleminen. Tarkat kuvaukset ovat erittäin työläitä, ne eivät pysy ajan tasalla koskaan, ja niitä ei voi julkaista tietoturva-vaatimusten takia. Senaatti-kiinteistöt käsittelee pääosin valtionhallinnon organisaatioiden vuokraamien tilojen ja kohteiden sekä niihin liittyvien palvelujen tietoja, ja asiakaskuntaan kuuluu myös turvakriittiset viranomaiset. Kyse on valtionhallinnon tietoturvallisuudesta, ja tämä rajoittaa merkittävästi tietojen kuvaamista julkisessa tietoverkossa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelma: kuinka määritellään olennainen hallinnon, palvelun tai tietojärjestelmän muutos? Muutoksia tapahtuu jatkuvasti, ne ovat osa organisaatioiden toimintaa ja kehittämistä. Vaikuttaa siltä, että tämän vaatimuksen taustalla on oletus, että tiedonhallintayksikön tila on stabiili, joka vain joskus muuttuu selkeästi havaittavalla erillisellä kehittämistoimella (investoinnilla). Näin ei kuitenkaan nykyään ole, varsinkaan valtion liikelaitoksella, joka mukautuu koko ajan asiakkaidensa tarpeisiin. Myös asiakkaat kokevat samat muutokset.

Muutossuunnitelma pitää toimittaa valtiovarainministeriölle kun sen vaikutus valtion talouteen ylittää miljoona euroa. Mille aikavälille vaikutus arvioidaan? Haasteeksi tulee arvioitavien muutosten suuri määrä ja niiden rajaaminen (mitkä kustannukset ovat osa muutosta). Muutoksessa tulee huomioida myös sen vaikutukset toisiin osapuoliin, ja tämä on hankalaa. Toivottavaa olisi suppean ilmoituksen tekeminen valtiovarainministeriölle, joka arvioisi, onko muutossuunnitelman tekeminen aiheellista.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa tiedonhallintayksikkö päättää ulkoistaa palvelujaan, tulisi kuvata, miten tiedonhallinnan vastuut muuttuvat ulkoistuksen

yhteydessä. Vastaavalla tavalla palvelukeskusten käytön osalta pitäisi kuvata palvelukeskuksen vastuut suhteessa tiedonhallintayksikköön. Valtionhallinto vuokraa toimitilansa ja ostaa toimitiloihin liittyvät palvelut Senaatti-kiinteistöltä (valtion liikelaitos). Kyse on ulkoistetusta palvelusta, ja Senaatti käyttää palvelujen tuottamiseen pääosin omia alihankkijoitaan. Tämä edellyttää sopimuksia

ja jatkuvaa palvelukartan päivittymistä jo nykyäänkin, ja sillä on erittäin työllistävä vaikutus sekä asiakkaille, Senaatille, ja palveluntuottajille (Senaatin alihankkijoille).

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

Henkilöiden luotettavuuden arviointi: Senaatti-kiinteistöt teettää merkittävässä olevin määrin arvioita henkilöiden (etupäässä alihankkijoiden henkilöstöstä) luotettavuudesta. Supolla teetetään turvallisuusselvitys n. 10.000 henkilöä/vuosi. Näitä henkilöitä Senaatti käyttää tuottaessaan palveluja asiakkailleen (valtionhallinnolle). Kaikki tähän menettelyyn liittyvät vaatimukset heijastuvat koko julkishallintoon.

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien riskien tunnistaminen ja hallinta, seuranta ja arviointi: koska Senaatin tietojärjestelmissä käsitellään etupäässä Senaatin asiakkaiden (valtionhallinto) tietoja, asettavat asiakkaat vaatimuksia palveluntuottajalleen, eli Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistöt vyöryttää vastaavasti nämä vaatimukset myös alihankkijoilleen, jotka pääsääntöisesti tarjoavat palvelut ja järjestelmät, ja joilta palvelu ostetaan (esim. kameravalvonta, kulunvalvonta, vierailijatiedot, tilatiedot jne.).

Viranomaisten on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvaluusella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Kun laki tulee edellyttämään rajapintojen avaamista viranomaisten kesken, ja tietojen siirtoa, tulee ennen kaikkea henkilötietojen käsittelyn vaatimukset aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia verrattuna nykytilanteeseen. Vastaanottajan tunnistaminen on erittäin kallis vaatimus sen kertautuessa kaikissa palveluissa ja järjestelmissä.

Luonnoksessa sanotaan, että viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluisuuden arvioinnista säädetään erikseen. Kuka jatkossa määrittää esim. rajapintoja varten hyväksytyt salausmenetelmät, Viestintävirasto vai esim. virasto itse oman riskianalyysin perusteella?

Lokitietojen osalta on tarkkoja kirjauksia, mutta toisaalta ei kuitenkaan säilytysaikoja. Johdetaanko säilytysajat edelleen suojaustasolle IV esim. Katakrista, 6 kk? Jos niin, miten suhtautuu tähän muualta luonnoksesta löytyvä raskas kirjaus: "Yleisesti lokitietojen säilytysaika on tyypillisesti vähintään viisi vuotta viranomaistoiminnassa rikosoikeudellisten vanhentumisaikojen vuoksi)".

Vaatimukset kunkin suojausluokan tiedon käsittelyssä käytettävälle järjestelmille ja laitteille tulisi olla valtiolla yhdenmukaiset ja ne tulisi antaa esim. VN-asetuksella. Muutoin tämä estää tiedon käytön esim. mobiililaitteilla, koska joidenkin asiakkaiden vaatimukset turvallisuussopimuksissa voi estää niiden yhteistyökumppaneita käyttämästä uutta teknologiaa, vaikka suuri osa muista yhteistyökumppaneista sen sallisi.

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

Suojaustasomerkinnöistä ollaan luopumassa, ja turvaluokituksen käyttöä laajennettaisiin muihinkin perusteisiin kuin nykyisessä lainsäädännössä. Kuinka merkitään asiakirjat, joita ei turvaluokitella, mutta ovat kuitenkin lain mukaan muilla perusteilla salassapidettäviä? Ovatko siten kaikki muut kuin turvaluokitellut asiakirjat kaikki arvioitavissa riskilähtöisesti, eli samalla tavoin kuin TL IV asiakirjat?

Tietojen käytettävyyttä parantaa ehdotettu merkintä ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA” julkisuuslain 25 §:n 3 momentissa säädettäväksi merkinnöistä, joita voitaisiin tehdä muuhun kuin salassa pidettävään asiakirjaan. Sen käytössä tulee kuitenkin olla kohtuullinen, koska sekin mahdollistaa ylläleimaamisen.

Kun turvaluokitus tai muu merkintä muutetaan asiakirjasta, niin se on helposti mahdollista asianhallinnan metatiedoissa. Entä kun se pitää poistaa tiedostosta (joka on esim. pdfa)? Kuinka tämä vaatimus toteutetaan? Sitä ei voi teknisesti poistaa lukitusta asiakirjasta muutoin kuin tekemällä siitä uuden version. Tällöin pitää pystyä osoittamaan asiakirjan eheys ja muuttumattomuus muilta osin. Tämä tarkoittaa lisävaatimuksia tietojärjestelmille ja kustannuksia.

Valtiolla on välttämätöntä olla vain yhdet sisällöltään yhtenäiset käsittelyvaatimukset eri luokkiin kuuluvalla tiedolle. Tiedon käsittelyohjeet tulisi antaa esim. VN-asetuksella. Laissa asetetaan vaatimukset vain TL tiedon käsittelylle ja TL IV:nkin osalta kukin asettaa vaatimukset itse riskiperusteisesti. Tässä on riskinä, että jokainen virasto ohjeistaa käsittelyn omalla tavallaan, eivätkä kaikkien valtion virastojen salassa pidettäviä tietoja käsittelevät palveluyksiköt kuten Senaatti pysty toimimaan kirjaviiden vaatimusten mukaisesti.

Miten aiemmin suojaustasoihin (jotka nyt poistetaan) luokiteltuja asiakirjoja tulee jatkossa käsitellä uuden lainsäädännön tultua voimaan.

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

Yksilöivä asiatunnus: vaatimuksena on, että osana asiatunnusta olisi toimintaprosessin tunniste. Senaatti-kiinteistöt vastustaa tätä osaa vaatimuksesta, koska toimintaprosessit muuttuvat jokaisessa organisaatiossa, eivätkö kestä aikaa. Samoin, ne ovat erisisältöiset eri organisaatioilla, koska tehtävät ovat erilaiset, joten tunnisteiden yhteyskäyttö ei ole mahdollista. Tämä on väärenlainen vaatimus, jota ei pidä toteuttaa. Ei kannata edellyttää sellaista tiedon luokittelua, joka on nykytilanteessa arvoton, ja myöhemmin edellyttäisi, että tehtäväluokituksen kuvausta joutuisi selvittämään itsekunkin tiedonhallintayksikön hakemistosta, jossa on luokituksen muutoshistoria aikaan sidottuna.

Lakiluonnoksessa sanotaan, että tiedonhallintayksikkö voi julkaista asiarekisterissä olevia merkintöjä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä tai ne eivät sisällä

henkilötietoja. On hyvä, että tätä ei vaadita, koska suurella osaa tiedonhallintayksiköjä olisi vaikeuksia tuottaa ilman merkittävää manuaalisia töitä sellaisia tietoja esim. julkisille verkkosivuille, joista on poistettu ei-sallitut tiedot. Todennäköisesti harva tulee siksi toteuttamaan tätä mahdollisuutta tietojen julkaisuun.

Vaatus "Tiedonhallintayksikön on järjestettävä muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinta siten, että tietoaineistosta muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuudet yksilöivällä tunnuksella siten, että tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti." Mitä tarkoittaa muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä syntyvä tietoaineisto? Saa sellaisen vaikutelman, että asiankäsittely on tietty rajattu tapa käsitellä asiakirjoja (perinteinen asianhallintajärjestelmä). Mitä käsittelyä tämä siis tarkoittaa, johon tulisi sisällyttää yksilöivä tunnus? Jää epäselväksi. Joka tapauksessa, tällainen vaatimus olisi erittäin kallis toteuttaa nykyisiin tietojärjestelmiin, jos se pystyttäisiin ensin tarkkaan määrittelemään.

Mitä tarkoittaa "Tiedonhallintayksikön on rekisteröitävä palveluja tuottaessa syntyvät asiakirjat ja muut tietokokonaisuudet viipymättä soveltaen mitä 23 ja 24 §:ssä säädetään." Puhutaan asianhallinnasta ja palvelujen tiedonhallinnasta. Käsitteitä ei ole määritelty.

24 pykälän 3 momentissa säädettäisiin viranomaisen laatimien asiakirjojen rekisteröinnistä. Rekisteröitäväksi tulisi asiakirjan laatija ja asiakirjan laatimisajankohta, jolla tarkoitetaan sitä ajankohtaa, jolloin asiakirja on ollut valmis rekisteröitäväksi asiarekisteriin. Tähän sisältyy siis ajatus, että asiakirja tehdään ensin jotenkin, ja sitten se on tietyssä vaiheessa valmis rekisteröitäväksi asiarekisteriin. Onko tässä otettu huomioon SÄHKE2 määrittelyksen metatietomäärittelykset, jonka mukaan suuri osa viranomaisten asianhallintajärjestelmistä on toteutettu? Käsitteitä ei pidä sekoittaa, ja tulee olla erittäin varovainen, ettei anneta olemassa olevista standardeista poikkeavia käsitteitä ja vaatimuksia.

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

Tietoaineistot pitää muuntaa sähköiseen muotoon. Koskeeko tämä myös olemassa olevia papereita (digitointi) takautuvasti 12 kk siirtymäajalla? Tehtävä on mahdoton, mikäli näin olisi.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta tiedonhallintayksikön sijaan, koska asiakirjat saapuvat viranomaiselle ja toimivaltainen viranomainen käsittelee sille saapuneet asiakirjat. Tämä asia ei avaudu lainkaan, eli mitä sillä tarkoitetaan?

Sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleet voidaan tuhota, kun niiden säilyminen sähköisessä muodossa on varmistettu. Millä tavoin säilyminen varmistetaan? Tähän mennessä Kansallisarkisto on tehnyt säilytysmuotopäätöksen, joka perustuu mm. SÄHKE2 ja muihin kriteereihin. Kuka tekee tämän päätöksen tulevaisuudessa ja millä kriteereillä? Entä jo nyt tehdyt päätökset, jollainen mm. Senaatti-kiinteistöillä jo on?

Viranomaisen on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos viranomaisella on oikeus saada vastaavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen

tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tämä edellyttää merkittävästi työtä ja kustannuksia kaikilta osapuolilta.

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

Säilyttäminen ja arkistointi: laki luo uuden käsitteen (säilyttäminen), ja antaa arkistoinnille entistä suppeamman ja spesifimmän merkityksen. Arkistointi on Kansallisarkiston toteuttamaa säilytystä (Kansallinen kulttuurihistoria), ja säilyttäminen on kaikkea muuta. Tämä jako ei ole hyvä asia, koska useamman vuosikymmenen ajan on arkistointi ollut synonyymi asiakirjojen säilyttämiselle, ja tätä on määrätietoisesti ja johdonmukaisesti koulutettu.

Tiedonhallintalautakunta tekee päätökset arkistoinnista (eli Kansallisarkistoon arkistoitavista asiakirjoista). Muutossuunnitelmat lähetetään Kansallisarkistolle lausuttavaksi. Vastuut ja roolit eivät käy riittävän selviksi.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on ylläpitää luetteloa sen päättämistä tuhottavista ja arkistoitavista tietoaineistoista sekä niiden arkistointipaikasta ja muodosta. Luettelo on pidettävä julkista osin saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tämä vaatimus koskee erittäin monia päätöksiä ja aineistoja, mutta epäilyttää siitä saatava hyöty. Luettelo on erittäin laaja ja yksityiskohtainen.

Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon: koska arkistointitermi on varattu Kansallisarkiston arkistolle, olettaisi, että tämä vaatimus koskee ilmeisesti vain sitä. Näin ei kuitenkaan lakiluonnosta lukiessa ilmeisesti ole. 36§ puhutaan tiedonhallintayksikön arkistosta. Eli arkistokäsitettä ei käytetä johdonmukaisesti. Vaatimuksena on henkilötietojen pseudonymisointi niitä luovutettaessa, kun on kyse rakenteisesta tiedosta. Tämä aiheuttaa merkittävässä määrin sovelluskehitystä ja kustannuksia. Tietosuoja-vaatimusten ulottaminen kulttuurihistoriallisiin arkistoihin sotii tutkimuksen tarpeita vastaan. Vaarana on, että historiantutkimukseen ei enää jää riittävästi tietoja henkilöistä.

Arkistoitavaksi määritelty tietoaineisto on siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen. Tämä on loogisesti erittäin epäselvä vaatimus. Terminologia ei ole selkeä, eikä sitä käytetä johdonmukaisesti.

Kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaaineistojen metatietopalvelua, johon arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietoaaineiston arkistoinnin jälkeen. Mitä tämä tarkoittaa?

Kokonaisuudessa tämä luku on hyvin epäselvä.

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

Tiedonhallintayksikköjen on laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli viimeistään 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tämä on työläs vaatimus, mutta sen toteuttamiskelpoisuus riippuu täysin siitä, kuinka tarkalle tasolle kuvaukset on tehtävä. Jos kuvauksilla on tarkoitus kertoa eri tiedonhallintayksikköjen rooleja ja päätietovarantoja julkishallinnossa, riittää kohtalaisen yleiset kuvaukset. Pitää ottaa huomioon, että Senaatti-kiinteistöt ei voi julkaista kovinkaan tarkalla tasolla tietoja johtuen turvakriittisistä asiakkaistaan, joita tiedot koskevat.

Lain 27 § tulee voimaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Mikäli tämä tarkoittaa, että järjestelmien on täytettävä sähköisen säilyttämisen kriteerit (kuten tällä hetkellä SÄHKE2 ym.), on siirtymäaika ehdottomasti liian lyhyt. Tällaiseen kehitystyöhön menee helposti 5 vuotta. Jos vaatimuksella tarkoitetaan olemassa olevien papereiden takautuvaa digitointia, on siirtymäajan oltava paljon pitempi. On teetetty digitoinnin tiekartta julkishallinnon paperiarkistoille, ja sen aikataulu ulottuu vuoteen 2030 asti. Tämä siirtymäaika ei mitenkään ole mahdollinen.

Lain 29–31 §:ssä säädetyt vaatimukset tietoaaineistojen luovuttamisesta viranomaisten välillä on erittäin monimutkainen ja työläs vaatimus, ja koskee aina vähintään luovuttajaa ja vastaanottajaa. Kuinka ratkaisut saadaan standardisoitua, jotta ne olisivat monistettavissa (niiden täytyy olla julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin kannalta). 24 kk on aivan liian lyhyt siirtymäaika.

Kansallisarkiston on tehtävä määräykset korvaavat esitykset arkistoitavista tietoaaineistoista 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tämä vaikuttaa kohtuuttomalta vaatimukselta, kun kumotaan toimivaltaisen viranomaisen päätökset takautuvasti vuodesta 1994. Päätökset siis koskevat arkistonmuodostajille annettuja säilytysaikapäätöksiä. Tehtävä on niin laaja, että tiedonhallintalautakunta ei tule selviämään siitä, ja tämä työllistää merkittävästi tiedonhallintayksikköjäkin, kun ne joutuvat antamaan lisäselvityksiä, myös niin vanhoihin päätöksiin, että niiden uudelleen perustelu tuottaa vaikeuksia. Esim. Senaatin nyt vireillä oleva säilytysaikapäätös perustuu 30.000 excel-riviin. Sama koskee muita organisaatioita, ja päätöksiä on tehty v. 1994 alkaen monia per organisaatio. Mikäli syy siihen, että säilytysaikapäätökset pitäisi muuttaa perustuu tietosuojaan, on sen näkökulman tunnistaminen asiakirjoista erittäin hankalaa. Tavoite (tietosuoja) tulisi toteuttaa jollain yksinkertaisemmalla keinolla.

Lain 4 luvun tietoturvaluusvaatimukset on toteutettava 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Kuitenkin lain 18 § tulee voimaan 24 kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta. Vaatimukset edellyttävät erittäin laajalle joukolle viranomaisia suurta työmäärää. Tietojen siirto turvallisesti tietoverkossa on työläs vaatimus, eikä 12 kk siirtymäaika ole riittävä.

Lain 38 §:ssä säädettyä metatietopalvelua koskevia säännöksiä aletaan soveltaa 24 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Asiaa on vaikea arvioida, koska ei käy selville, mitä sen käyttö tiedonhallintayksiköille tarkoittaa ja edellyttää.

Ehdotetut siirtymäajat ovat täysin riittämättömiä näin merkittävien muutosten täytäntöönpanemiseksi. Kohtuullinen siirtymäaika olisi vähintään 5 vuotta.

Lisäksi ennen lain voimaantuloa voimaan tulleet hankintasopimukset ja hankitut tietojärjestelmät ja niihin liittyvät menettelyt tulisi voida "ajaa loppuun" sovituilla ehdoilla ja vaatimukset ulottuvat vain uusiin sopimuksiin / uusiin tietojärjestelmiin. Eli siirtyä toteuttamaan vaatimuksia sitä mukaan, kun tietojärjestelmiä luontaisista syistä muutoinkin uusitaan.

14. Muut huomiot

Lausuntopyyntöä ei ole osoitettu Senaatti-kiinteistölle. Senaatti kuuluu kuitenkin lain soveltamisalaan valtion liikelaitoksena. Senaatilla on erittäin keskeinen rooli koko valtionhallinnon palveluntuottajana, ja Senaatti käsittelee merkittävässä määrin myös valtionhallinnon organisaatioiden salassapidettävää tietoa. Senaatti teettää vuosittain n. 10.000 turvallisuusselvitystä palvelija tuottavista henkilöistä. Senaatti-kiinteistöt hallinnoi valtion kiinteistöomaisuutta, ja vastaa niiden kulttuurihistoriallista asiakirjoista.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallintayksiköiden on laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli viimeistään 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tämä on työläs vaatimus, mutta sen toteuttamiskelpoisuus riippuu täysin siitä, kuinka tarkalle tasolle kuvaukset on tehtävä. Jos kuvauksilla on tarkoitus kertoa eri tiedonhallintayksiköiden rooleja ja päätietovarantoja julkishallinnossa, riittää kohtalaisen yleiset kuvaukset. Pitää ottaa huomioon, että Senaatti-kiinteistöt ei voi julkaista kovinkaan tarkalla tasolla tietoja johtuen turvakriittisistä asiakkaistaan, joita tiedot koskevat.

Tietoturvaluus:

Henkilöiden luotettavuuden arviointi: Senaatti-kiinteistöt teettää jo nyt merkittävässä olevin määrin arvioita henkilöiden (alihankkijoiden henkilöstöstä) luotettavuudesta. Supolla teetetään turvallisuusselvitys n. 10.000 henkilöä/vuosi. Näitä henkilöitä Senaatti käyttää tuottaessaan palveluja asiakkailleen (valtionhallinnolle).

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien riskien tunnistaminen ja hallinta, seuranta ja arviointi: koska Senaatin tietojärjestelmissä käsitellään etupäässä Senaatin asiakkaiden (valtionhallinto) tietoja, asettavat asiakkaat vaatimuksia palveluntuottajalleen, eli Senaatti-kiinteistöille. Senaatti-kiinteistöt vyöryttää vastaavasti nämä vaatimukset myös alihankkijoilleen, jotka pääsääntöisesti tarjoavat palvelut ja järjestelmät, ja joilta palvelu ostetaan (esim. kameravalvonta, kulunvalvonta, vierailijatiedot, tilatiedot jne.).

Viranomaisten on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvalisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Kun laki tulee edellyttämään rajapintojen avaamista viranomaisten kesken, ja tietojen siirtoa, tulee ennen kaikkea henkilötietojen käsittelyn vaatimukset aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia verrattuna nykytilanteeseen.

Tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista: tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään saman perustason vaatimukset. Tavoitteena tämä on erittäin kannatettava asia, koska se vähentäisi valtionhallinnon sisäisten turvallisuussopimusten määrää.

Lakiluonnoksessa on säädetty arkistotilojen tilaturvallisuuden varmistamisesta. Arkistoitessa tietoaineistoja muualla kuin tietojärjestelmässä olisi arkistotilan tietoturvallisuus varmistettava säännöllisin väliajoin. Tällä lienee vaikutuksia Senaattiin valtionhallinnon tilojen ylläpitäjänä.

Tietoturvallisuus edellyttää merkittävistä hallinnollista työpanosta kaikilta, ja sen tekninen toteuttaminen merkittäviä kustannuksia.

Julkisuuslakiin esitetty muutos "HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA" lisää joustoa asiakirjojen käsittelyyn, ja vähentää ylileimaamista TL IV-tasolle, ja siten vähentää siitä aiheutuvia kustannuksia merkittävästi. Luokitusta on kuitenkin käytettävä oikein, koska senkin suhteen on ylileimaamisen vaara, ja se on julkisuusperiaatteen vastaista väärinkäytettynä.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Yksilöivä asiatunnus edellyttää merkittäviä kustannuksia siltä osin, että sitä joudutaan toteuttamaan tietoaineistoihin joissa sitä ei vielä käytetä. Kyse ei ole pelkästään teknisestä toteutuksesta, vaan myös käsitteen ja toiminnan uudelleen määrittämisestä.

Jos tulee muita vastaavan tason määrytyksiä kuin SÄHKE2, merkitsee se miljoonien eurojen lisäkustannuksia julkishallinnossa.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Viranomaisten on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvalisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Kun laki tulee edellyttämään rajapintojen avaamista viranomaisten kesken, ja tietojen siirtoa, tulee ennen kaikkea henkilötietojen käsittelyn vaatimukset aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia verrattuna nykytilanteeseen.

Tiedonsiirtojen toteutus tulee erittäin kalliiksi. Tätä vaikeuttaa tietoturvan ja tietosuojavaatimukset, mutta myös erilaiset sopimukset, jotka rajoittavat tietojen käyttöä ja luovuttamista (esim. Senaatin turvakriittiset asiakkaat). Jos lailla säädetään uudet periaatteet luovutuksesta, on tämä tietysti juridisesti mahdollista, mutta sopimusta päivittäminen asiakkaiden ja palveluntuottajien välillä on mittava, vuosia kestävä työ.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Vaatimuksena on henkilötietojen pseudonymisointi niitä luovutettaessa kun on kyse rakenteisesta tiedosta. Tämä aiheuttaa merkittävässä määrin sovelluskehitystä ja kustannuksia.

Muuta huomioitavaa:

-

Konttinen Petri
Senaatti-kiinteistöt