



28.9.2018

Pormestari

Valtiovarainministeriö
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A)
00023 VALTIONEUVOSTO

131 §**Lausunto valtiovarainministeriölle lakiesitysluonnoksesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräistä siihen liittyvistä laeista**

HEL 2018-008837 T 03 00 00

Päätös

Pormestari antoi seuraavan lausunnon liittyen Valtiovarainministeriön luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helsingin kaupunki pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina. Hajallaan olevan sääntelyn yhdenmukaistaminen, eheän lainsäädäntökokoaisuuden muodostaminen tiedonhallinnan osalta sekä tiedonhallinnan käsitteen terävöittäminen ja selkeyttäminen ovat hyviä tavoitteita, jotka edistävät tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja digitalisaatiokehitystä julkisen hallinnon toiminnassa. Myös tavoite yhtenäistää tietoturvan laatua läpi koko julkishallinnon on kannatettava. Toteutuessaan uusi laki merkitsisi monilta osin merkittäviä parannuksia nykytilanteeseen.

Esitykseen liittyy kuitenkin seikkoja, joihin on syytä kiinnittää huomiota. Esitys ei takaa riittävästi tietoaineiston säilyvyyttä eikä niiden todistusvoimaista, luotettavaa käyttöä ja helppoa löydettävyyttä arkistointivaiheessa. Nämä kaikki ovat edellytyksiä tietoaineistojen käytettävyydelle tulevaisuudessa. Lisäksi operatiivisessa käytössä olevan aineiston käyttö voi vaikeutua merkittävästi digitoitavan tietoaineiston metatietojen määrittelyjen puuttumisen vuoksi. Näin ollen esityksessä tulisi kiinnittää selvästi esitettyä enemmän huomiota mm. tietoaineistojen metatietovaatimukseen, metatietojen liittämiseen tietoihin jo tiedon elinkaaren alkuvaiheessa sekä mittavan ei-digitaalisen tietoaineiston säilyttämisen sääntelyyn.

Tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden kehittäminen vaatii yhtenäisen käsitteistön ja kuvaamistavan, joka läpäisee koko julkishallinnon. Esityksessä mainitut suunnittelu- ja kuvaamisveloitteet ovat osin liian epämääräisiä ja epäselviä, joten niitä tulee tarkentaa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Samasta syystä myös esitykses-



28.9.2018

Pormestari

sä käytettyä käsitteistöä on syytä tarkentaa ja avata esitettyä tarkemmin.

Tiedonhallintalautakunnan perustaminen on kannatettavaa. On hyvä, että saadaan viranomainen, joka osaltaan tekee tiedonhallinnan ohjaukseen liittyviä linjauksia ja valvoo tiedonhallinnan menettelyitä koko tiedonhallinnan toiminta-alueen osalta. Lautakunnalle ehdotettujen tehtävien määrä on kuitenkin mittava, joten sen toimintaedellytykset tulee turvata riittävin resurssein. Lisäksi on varmistettava, että lautakunnan jäsenistön osaaminen kattaa kaikki tiedonhallinnan osaamisalueet.

Esityksen arviot uuden lainsäädännön taloudellisista vaikutuksista ovat kuntien osalta selvästi alimitoitettut ja puutteelliset. Käytössä oleviin tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset aiheuttaisivat erittäin merkittäviä lisäkustannuksia, samoin muun toiminnan sopeuttaminen sekä osamispohjan nostaminen esityksen vaatimalle tasolle.

Esityksessä esitetyt siirtymäajat ovat käytännössä epärealistisen lyhyet. Esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksille on varattava selvästi pidemmät siirtymäajat, jotta tarvittavien muutosten huolellinen valmistelu ja toteuttaminen olisi käytännössä mahdollista. Varsinaisten kehittämistoimien lisäksi aikaa tarvitaan mm. muutostöiden määrittelyyn ja tarvittavien hankintojen kilpailuttamiseen. Lisäksi siirtymäkauden säädöksissä tulisi huomioida olemassa olevien järjestelmien elinkaari siten, ettei elinkaarensa loppuvaiheessa oleviin järjestelmiin tarvitsisi tehdä kalliita muutoksia liian kieräksi asetettujen siirtymäaikaisten takia.

Näiden huomioiden lisäksi virkavalmistelussa on valmisteltu lakiesitykseen liittyviä yksityiskohtaisempia teknisiä havaintoja, jotka on koottu lausuntopyynnössä annettujen väliotsikoiden mukaisesti liitteenä olevaan muistioon (liite 1) ja ne viedään lausuntopyynnön mukaisesti Lausuntopalvelu.fi palveluun.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Ari Jaakola, tilasto- ja tietopalvelupäällikkö, puhelin: 310 43608
ari.jaakola(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Muistio: VMn luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- 2 Lausuntopyyntö 20.8.2018, valtiovarainministeriö
- 3 Lausuntopyynnön liite, luonnos laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta



28.9.2018

Pormestari

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Pöytäkirjanote on lähetetty asianosaiselle 01.10.2018.

Pormestari

Helsingin kaupungin lausunto liittyen Valtiovarainministeriön luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (lausuntopyyntö VM183:00/2017, VM/1631/03.01.00/2018, 20.8.2018)

Liiteosa (Lausuntopalvelu.fi:in vietävä osa)

1. Arvionne lukuun 1 Johdanto:

Helsingin kaupunki pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina. Hajallaan olevan sääntelyn yhdenmukaistaminen, eheän lainsäädäntökokonaisuuden muodostaminen tiedonhallinnan osalta sekä tiedonhallinnan käsitteen terävöittäminen ja selkeyttäminen ovat hyviä tavoitteita, jotka edistävät tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja digitalisaatiokehitystä julkisen hallinnon toiminnassa. Myös tavoite yhtenäistää tietoturvan laatua läpi koko julkishallinnon on kannatettava. Toteutuessaan uusi laki merkitsisi monilta osin merkittäviä parannuksia nykytilanteeseen.

Esitykseen liittyy kuitenkin seikkoja, joihin on syytä kiinnittää huomiota. Esitys ei takaa riittävästi tietoaineiston säilyvyyttä eikä niiden todistusvoimaista, luotettavaa käyttöä ja helppoa löydettävyyttä arkistointivaiheessa. Nämä kaikki ovat edellytyksiä tietoaineistojen käytettävyydelle tulevaisuudessa. Lisäksi operatiivisessa käytössä olevan aineiston käyttö voi vaikeutua merkittävästi digitoitavan tietoaineiston metatietojen määrittelyjen puuttumisen vuoksi. Näin ollen esityksessä tulisi kiinnittää selvästi esitettyä enemmän huomiota mm. tietoaineistojen metatietovaatimukseen, metatietojen liittämiseen tietoihin jo tiedon elinkaaren alkuvaiheessa sekä mittavan ei-digitaalisen tietoaineiston säilyttämisen sääntelyyn.

Tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden kehittäminen vaatii yhtenäisen käsitteistön ja kuvaamistavan, joka läpäisee koko julkishallinnon. Esityksessä mainitut suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteet ovat osin liian epämääräisiä ja epäselviä, joten niitä tulee tarkentaa haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Samasta syystä myös esityksessä käytettyä käsitteistöä on syytä tarkentaa ja avata esitettyä tarkemmin.

Tiedonhallintalautakunnan perustaminen on kannatettavaa. On hyvä, että saadaan viranomainen, joka osaltaan tekee tiedonhallinnan ohjaukseen liittyviä linjauksia ja valvoo tiedonhallinnan menettelyitä koko tiedonhallinnan toiminta-alueen osalta. Lautakunnalle ehdotettujen tehtävien määrä on kuitenkin mittava, joten sen toimintaedellytykset tulee turvata riittävin resurssein. Lisäksi on varmistettava, että lautakunnan jäsenistön osaaminen kattaa kaikki tiedonhallinnan osaamisalueet.

Esityksen arviot uuden lainsäädännön taloudellisista vaikutuksista ovat kuntien osalta selvästi alimitoitettuja ja puutteellisia. Käytössä oleviin tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset aiheuttaisivat erittäin merkittäviä lisäkustannuksia, samoin muun toiminnan sopeuttaminen sekä osaamis pohjan nostaminen esityksen vaatimalle tasolle.

Esityksessä esitetyt siirtymäajat ovat käytännössä epärealistisen lyhyet. Esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksille on varattava selvästi pidemmät siirtymäajat, jotta tarvittavien muutosten huolellinen valmistelu ja toteuttaminen olisi käytännössä mahdollista. Varsinaisten kehittämistoimien lisäksi aikaa tarvitaan mm. muutostöiden määrittelyyn ja tarvittavien hankintojen kilpailuttamiseen. Lisäksi siirtymäkauden säädöksissä tulisi huomioida olemassa olevien järjestelmien elinkaari siten, ettei elinkaarensa loppuvaiheessa oleviin järjestelmiin tarvitsisi tehdä kalliita muutoksia liian kieräksi asetettujen siirtymäaikojen takia.

Julkisuusperiaatteen korostamisen osalta voidaan todeta, että Helsingin kaupunki toteuttaa jo päätösasiakirjojen julkisuutta Ahjo-asianhallintajärjestelmän avulla.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila:

Nykytilaa kuvaavassa luvussa todetaan, että asiakirjan termin ja sisällön vaihtelevuus ja epäyhtenäisyys voi aiheuttaa semanttista yhteentoimimattomuutta. Lainsäädäntöuudistuksessa tuleekin kiinnittää erityistä huomiota käytettyjen käsitteiden selkeään määrittelyyn ja yhdenmukaiseen käyttöön.

Tietoaineiston käsitettä tulee tarkentaa. Olisi tärkeää, että lainsäädännöstä käy yksiselitteisesti ilmi, millaiset tietoaineistot kuuluvat lain soveltamisalaan. Esityksessä tiedonhallinta on sisällöllisesti ja määritelmällisesti asiakirjahallintoa, jota toteutetaan nykyisin pitkälti tietohallinnon keinoin. Tämä käy ilmi myös lakiehdotuksen 2 §:n tietoaineiston määrittelystä, jossa todetaan tietoaineiston tarkoittavan asiakirjoja ja asiakirjallisia tietoja. On myös hyvä huomata, että arkistolain 3 luvussa määritelty arkistotoimi on osa asiakirjahallintoa, ja näin ollen myös osa tiedonhallintaa.

Arkistoinnin ja pysyvän sähköisen säilyttämisen käsitteet sekä niiden välinen suhde tulee määritellä tarkasti. Nykyisessä arkistolainsäädännössä pysyvällä sähköisellä säilyttämällä tarkoitetaan arkistointia ja tämä on myös otettu käsitteenä käyttöön Helsingin Ahjo-asianhallintajärjestelmässä. Siten Helsingin kaupunki käyttää asianhallintajärjestelmässä termiä pysyvä sähköinen säilyttäminen arkistointi-termin sijaan. Lakiehdotuksessa pyritään tämän osalta käsitteistön selkeyttämiseen ja palataan arkisto-käsitteeseen. Sekaannusten välttämiseksi terminologia on kuvattava niin, että niitä voidaan käyttää yhdenmukaisella tavalla kaikissa julkisen sektorin organisaatioissa.

Kohdassa 2.1.2 mainittu neliportainen luokittelu on ollut käytössä vain valtionhallinnossa.

Luokittelun vahvuus on ollut se, että asiakirjojen käsittelysäännöt ovat olleet selkeät.

Nykytilanteessa tiedonsuojaamiselle ei ole yhtenäisiä koko julkishallinnon kattavia käytäntöjä, koska julkisuuslain nojalla annettu ns. tietoturva-asetus on rajattu koskemaan vain valtionhallintoa. Tietohallinnon tehtävien ja organisoinnin määrittelemättömyys lainsäädännössä on näkynyt käytännön tasolla – ehkä ainakin osittain tästä johtuen – kuntasektorin organisaatioissa epäselvinä tehtävinä ja vastuina, joihin kaivataan selvyttä.

Nykytilan kuvauksessa voisi koota yhteen, millaisia kokemuksia Suomen julkishallinnossa on saatu tietosuoja-asetukseen valmistautumisessa. Tietosuoja-asetus johti osaltaan myös tietoturvaan liittyviin kehitystoimiin. Kokemus tietosuoja-asetukseen valmistautumisesta voi antaa suuntaa siihen, mitä esimerkiksi tietoturvaan liittyvät kehitystoimet vaatisivat esitetyn lain soveltamisessa. Tietosuoja-asetukseen valmistautuminen vei esimerkkikunnalta kahden vuoden valmisteluajan laajassa työryhmässä ja jo tunnistetut jatkokehitystyöt tulevat viemään kuusi vuotta mm. jo

olemassa olevien vanhojen tietojärjestelmien uusimiseen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaiseksi.

Nykytilan kuvauksessa olisi hyvä koota yhteen havaintoja, jotka liittyvät tieto- ja viestintäjärjestelmien sekä niihin liittyvien palveluiden ketjuttumiseen kansainvälisesti, ja huomioida myös tämän kehityksen vaikutukset tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä.

Luvussa 2.2.6 todetaan, että Ruotsin ja Viron lainsäädäntö antaa maiden kansalliselle arkistoviranomaiselle valtuudet antaa määräyksiä viranomaisille. Tämä nykyisen arkistolain säätelämä määräyksenantovalta ollaan lakiehdotuksen mukaan viemässä Suomen kansallisarkistolta, mitä ei kuitenkaan tuoda esiin hallituksen esityksessä, vaan päinvastoin todetaan, että Kansallisarkiston roolia vahvistetaan kulttuuriperintötietoaineistojen ja arkistoinnin prosessien kehittäjänä ja ohjaajana.

Luvussa todetaan myös, että tiedonhallinnassa tarvitaan monialaista asiantuntemusta. Tämän lisäksi tarvitaan myös eri tahojen, etenkin valtionhallinnon ja kuntien tiivistä yhteistyötä.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset:

Tiedonhallinnan lainsäädännön kokoamista yleislakiin voidaan pitää perusteltuna. Tiedonhallintaa koskevaa nykyistä lainsäädäntöä voidaan pitää monilta osin vanhentuneena ja vaikeasti hahmotettavana. Voimassa olevassa lainsäädännössä sääntely hajautunut mm. julkisuuslakiin, arkistolakiin, asiointilakiin ja tietohallintolakiin. Rungas ja hajanainen sääntely on muodostunut vaikeasti sovellettavaksi. Esityksen tavoitteena oleva erityissääntelyn purkaminen ja yhtenäistäminen on kannatettavaa. Myös ehdotukset viranomaisten tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi ja tavoitteet tietoaineistojen vastuullisesta hyödyntämisestä sekä tietojen luovuttamiseen ja käyttöön saamiseen liittyvän erityislainsäädännön vähentämisestä ja purkamisesta ovat pääosin kannatettavia.

On sinällään hyvä, että saataisiin monialaisesta asiantuntijajoukosta koostuva viranomaiselin, joka keskittyisi tiedonhallinnan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja ohjaukseen. Esitetyn tiedonhallintalautakunnan edellytyksiä suoriutua vaativasta tehtävästään voidaan kuitenkin epäillä ohjaukseen kohdistettujen vähäisten resurssien vuoksi.

Suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteet (tiedonhallintamalli, tiedonhallinnan muutossuunnitelma ja metatietopalvelu) ovat osin liian epämääräisiä ja epäselviä toimiakseen käytännössä. Koska minimimetatietojen kuvaamista ei operatiivisessa vaiheessa säännellä arkistoitaville asiakirjoille ja asiakirjalliselle tiedolle (tietoaineistolle), vaarantuu tietoaineiston todistusvoima, käytettävyys ja helppo löydettävyys. Samaa koskee digitoitavaa aineistoa. Esityksessä edellytetään varsin nopeaa siirtymistä täysin sähköiseen tiedonhallintaan, vaikka digitoitavan aineiston osalta nämä todistusvoimaisuuden takaavat määrittelyt puuttuvat. Lakiehdotus ei siten takaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien julkisen hallinnon erittäin laajojen paperiarkistojen säilyvyyttä ja käytettävyttä, ja esitystä tulisikin täydentää tältä osin.

Lainsäädännöltä tarvitaan muutenkin riittävää velvoittavuutta, jotta esimerkiksi tavoitteet tietojen tehokkaasta luovuttamisesta ja käytöstä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä toteutuisivat myös käytännössä. Tiedonhallintalautakunnan oheen tai lisäksi olisikin hyvä asettaa

sellainen viranomainen tai toiminne, jonka nimenomaisena tehtävän olisi antaa tietojen luokitteluun ja suojattavan tiedon käsittelyyn liittyvä velvoittava ohjeistus.

Lakiehdotus ei sääntele julkisen hallinnon yhteisestä sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuudesta (SAPA). Se, että hallituksen esityksessä ei säädetä siitä, vastaavatko viranomaiset jatkossa itse sähköisen arkistoitavan tietoaineiston säilytyksestä vai toteutetaanko julkishallinnon yhteinen sähköinen arkisto, haittaa merkittävästi kuntien sähköisen tiedonhallinnan suunnittelua. Lisäksi hajautettu sähköinen arkistointi ei palvele hallituksen esityksen tavoitetta julkisten asiakirjojen helposta käytettävyydestä ja saatavuudesta arkistoon siirretyn tietoaineiston osalta. Hajautettu sähköinen säilyttäminen ja arkistointi on kokonaistaloudellisesti kalliimpi kuin keskitetty ratkaisu.

Lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevaa pykälää (18 §) ehdotetaan kumottavaksi, samoin asetuksenantovaltuudet (36 §), jotka koskevat hyvää tiedonhallintatapaa. Kuitenkaan lakiehdotus tiedonhallintalaiksi ei sisällä käytännössä kaikkia niitä elementtejä, joita kumottavaksi ehdotettu lain pykälä ja sitä tarkentava julkisuusasetus sisältävät.

Uutena elementtinä lainsäädäntöön ehdotetaan tuotavaksi tiedonhallintayksikön käsite, jonka vastuulla olisi tiedonhallinnan huolellinen järjestäminen. Tiedonhallintayksikön määrittelemineen auttaa mm. tietoturvan toteuttamisessa, kun tietojen turvallisesta käsittelystä vastuullinen organisaatioyksikkö on selkeä. Tiedonhallintayksikköön liittyvien tavoitteiden käytännön toteuttamisen pohdinta jää kuitenkin pitkälti tiedonhallintayksikköjen omalle kontrolle, mikä voi olla ongelmallista ilman riittävää resursointia. Tiedonhallintayksikön toiminta ja roolit tulisi määritellä selkeästi.

Ehdotetun lain lukujaon mukaisesti laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvalisuudesta, turvallisuusluokittelusta, asian ja palvelujen tiedonhallinnasta, tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta sekä tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista. Luettelossa ei mainita erikseen tietojen poistamista, vaikka tietojen elinkaaren hallinta sisältää myös sen. Lainsäädäntöön olisi hyvä asettaa tavoitteita ja ohjausta myös tietojen poistamiseen liittyen.

Sähköisen käsittelyn ja teknisten rajapintojen ensisijaisuus ovat tietoturvan kannalta hyviä tavoitteita. Niistä johtuu tarve osoittaa teknisiä ympäristöjä, palveluita ja ratkaisuja, jotka soveltuvat julkishallinnon käyttöön siten, että tiedonhallintayksikkö voi suoraviivaisesti valita budjetilleen sopivan tieto- ja viestintäteknisen toteutuksen mahdollisimman valmiista tarjonnasta. Tämä tukisi tietoturvan toteutumista yhteismitallisesti läpi julkishallinnon.

4. Antakaa arvionne lukuun 4 Esityksen vaikutukset kysymyspatteriston loppuun, kohtaan 'vaikutusten arviointi':

Arviot lukuun 4 Esityksen vaikutukset on koottu lausunnon loppuun kohtaan "vaikutusten arviointi" (kohdat 15.1-15.6).

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

Helsingin kaupunki pitää hyvänä 2-3 §:ssä olevaa ehdotusta lain organisatorisen soveltamisalan yleisyydestä. Laajasti sovellettavalla yhtenäisellä sääntelyllä voidaan edistää tiedonhallintaa ja tietoturvallisuutta kaikissa sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa toimijoissa. Nykyisen sääntelyn ongelmana on, että tiedonhallintaan vaikuttavien hallinnon yleislakien organisatoriset soveltamisalat eivät ole yhdenmukaisia. Lain tarkoitus on hyvä ja kannatettava erityisesti yhdenmukaisen ja tietoturvallisen menettelyjen toteuttamisen näkökulmasta, mutta lain tavoite ei näiltä osin toteudu nykyisellä muotoilulla (ks. tarkemmin kohdat 8 ja 9).

Kumottavaksi ehdotetun arkistolain mukaan asiakirja kuuluu arkistoon heti kun se on saapunut viranomaiselle tai viranomaisen on sen laatinut (831/1994, 6 §). Hallituksen esityksessä tietoaineiston (asiakirjan tai asiakirjallisen tiedon) elinkaari on käsitetty toisin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen (1 §) mukaan tietoaineistojen elinkaari päättyy joko tuhoamiseen tai siirtämiseen arkistoon. Tällä pohjoismaiselle asiakirjahallinnolle vieraalla määrittelyllä on perustavaa laatua oleva merkitys. Tietoaineiston säilyttämiselle arkistossa ei aseteta hallituksen esityksessä samanlaisia vaatimuksia kuin nyky määräykset asettavat, mistä seuraa, että tiedon todistusvoimaisuus ja luotettavuus voivat merkittäväällä tavalla heikentyä. Myös tiedon löydettävyys ja käytettävyys vaarantuvat. Digitaalisen tietoaineiston todistusvoiman, luotettavuuden ja eheyden turvaamiseksi riittävät metatiedot liitettynä tietoaineistoon ovat välttämättömiä.

Esityksessä käytetyt käsitteet tulisi määritellä esitettyä tarkemmin ja selkeämmin. Esimerkiksi arkiston käsite tulisi määritellä tarkemmin, jotta välttyttäisiin tulkintavaikeuksilta siitä, mitä arkistolla tarkoitetaan ja miten arkistoon liittyvät vastuut yksityiskohtaisemmin määritellään. Myös käsite arkistointi tulisi määritellä selkeämmin, koska käsitelmäärittelyistä ja sisällöistä riippuu, millaisia muutoksia olemassa oleviin järjestelmiin tarvitaan.

Tietoaineiston määritelmää ja käsitteeseen liittyvää tausta-ainestoa tulee tarkentaa ja selkeyttää, jotta jatkossa välttytään näkemyseroilta siitä, mitä kaikkia tietoja ja asiakirjoja laki kattaa. Helsingin kaupunki pitää kuitenkin hyvänä, 2 §:n 4 kohdan säännösehdoista, jonka mukaan asiakirjan käsite saa merkityssisältönsä julkisuuslaissa säädetystä viranomaisen asiakirjan käsitteestä. Asiakirjan käsitteessä on tarpeen huomioida yhteneväisyys julkisuuslain ja ehdotetun tiedonhallintalain välillä soveltamisongelmien välttämiseksi.

Samoin, tiedonhallintakartan käsite olisi syytä kuvata tässä osiossa sekä viitata asianmukaisesti lainkohtiin ja lisäksi kunnan käsitettä tulee tarkentaa, jotta tiedetään, kattaako käsite koko kuntakonsernin. Tällä on vaikutuksia mm. vastuukysymyksiin.

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

5§ 3 kohta asettaa valtiovarainministeriölle ohjausvaltaa viranomaisille aika yleisesti. Tätä kohtaa tulisi tarkentaa. Samalla tulisi huomioida esimerkiksi suunnitteilla olevan digi- ja väestöviraston rooli tässä kokonaisuudessa.

5§ pykälässä puhutaan linjauksista, joita ylläpitää valtiovarainministeriö, ja 7§ pykälässä linjataan, että tiedonhallintalautakunta antaa suosituksia. Näiden kahden toimijan toimivaltaa ja keskinäistä suhdetta tulee tarkentaa.

6 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä on kirjoitusvirhe ("Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekni~~sten~~ palvelujen tuottamisen yhteistyö").

7§ 1 momentti: Tiedonhallintalautakunnalla olisi sekä ohjaava että valvova rooli. Tiedonhallintalautakunnalla ja valtiovarainministeriöllä on molemmilla ohjaustehtävä, mikä ei ole optimaalinen tilanne. Eri toimijoiden roolit ja vastuut tulisi erottaa selkeästi toisistaan.

7§ 2 momentti: Tiedonhallintalautakunnalle ehdotetaan laajaa tehtäväkenttää, joten riittävän osaamisen varmistaminen on tärkeää. On hyvä, että lautakunnan jäsenistössä on myös tutkimuksen ja tilastotoimen asiantuntemusta. Sen sijaan lautakunnan riittävä julkishallintoa edustava tietohallinnollinen ja tietotekninen asiantuntemus on varmistettava. Yhteentoimivuuteen liittyviä kysymyksiä ei kuitenkaan pidä käsitellä pelkästään tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta koskevana asiana, ja tiedonhallintalautakunnassa tulisikin olla myös tietovarantojen yhteentoimivuuden asiantuntijoita. Arkistoinnin osalta asiantuntemusta tulee olla laaja-alaisesti (valtio-maakunta-kunnat). Lisäksi tulee varmistaa, että arkistointiasiantuntemuksen lisäksi lautakunnassa on tiedon aktiivivaiheen elinkaaren hallinnan osaamista (asiakirjahallinto). Lautakunnalle esitetty toimiaika (3 v) on liian lyhyt pitkäjänteisen toiminnan kannalta.

8§ määrittellään, että tiedonhallintalautakunta käsittelee valvonta- ja arkistointiasiat eri kokoonpanoissa, mutta ei tarkemmin, mitä nämä kokoonpanot ovat, eikä sitä, mikä taho nimeää nämä kokoonpanot. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin. Perusteluosassa kiinnittää huomiota myös se, että valvonta- ja arkistointikokoonpanot eivät sisällä teknisten ympäristöjen tuntemusta, johon päätökset kuitenkin pitkälti kohdentuvat. Tietojärjestelmiin liittyvän asiantuntemuksen puute näissä kokoonpanoissa aiheuttaa ongelman lain asettaman tehtävän ja sen toteuttamisen edellytysten välillä.

8§ 2 momentti: Tiedonhallintalautakunnan valvontaoikeus on määritelty esityksessä erittäin laajaksi. Perusteluissa tarkennetaan, että tämä valvontaoikeus kohdistuu vain tämän kyseisen lain määräyksiin. Itse pykälässä tätä oikeutta ei kuitenkaan rajoiteta vaan puhutaan "yleisestä" (tehtävänä on valvoa...) valvontaoikeudesta. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin.

8§ 2 momentti asettaa tiedonhallintalautakunnalle oikeuden saada valvontatehtävän tarvitsemat tiedot, mutta ei aseta tiedonhallintalautakunnalle tai millekään muulle taholle velvoitetta julkaista valvonnan kriteerejä, mittareita tai perusteita. Näiden määrittely olisi kuitenkin oleellista avoimen hallintotavan edistämiseksi. Tämä varmistaisi samalla, että pyynnön kohteena oleva taho voisi varmentaa pyynnön perusteen.

Samassa kohdassa on maininta "maksutta välttämättömät tiedot valvontatehtävän hoitamiseksi tiedonhallintamallista, käytetyistä tiedonhallinnan menettelyistä ja käytettävästä teknologiasta." Erityisesti lauseen loppuosa eli "käytetyistä teknologioista" voi olla vaikeasti toteutettavissa, koska tietojärjestelmäratkaisuja hankitaan yhä suuremmissa määrin palveluna. Tällöin palvelun käyttäjällä ei ole välttämättä suoraa näkymää palvelun käyttämiin teknologioihin (esim. globaalit palvelutarjoajat eivät sitä edes avaa asiakkailleen), vaan korkeintaan tietyille esim. sertifioinneissa määritellyille auditointitahoille. Näin ollen eteen voi tulla tilanteita, joissa tiedonhallintayksikkö ei pysty - vaikka haluaisikin - toimittamaan tietoja lautakunnalle lain edellyttämällä tarkkuudella. Momenttia tulisi täsmentää ja korjata huomioiden tämä. Tässä kohtaa voisi puhua riittävästä tiedoista ja jättää teknologia-maininta kokonaan pois.

Ehdotuksessa mainittu elinkaaripäätöksen käsittely on hyvä ja selkeämpi kuin ennen.

On hyvä, että saadaan viranomaisen, joka osaltaan tekee tiedonhallinnan ohjaukseen liittyviä linjauksia ja valvoo tiedonhallinnan menettelyitä koko tiedonhallinnan laajan toiminta-alueen osalta. Tiedonhallintalautakunnalle ehdotettavien tehtävien määrä on kuitenkin mittava, ja voidaan kysyä, miten uuden viranomaisen resurssit riittävät kaikkien tehtävien hoitoon. Kaikki lautakunnan jäsenet toimivat oman toimensa ohella, samoin kaksi sihteeriä ovat osa-aikaisia, joten lautakunnan mahdollisuudet esimerkiksi valvoa lain noudattamista tai käsitellä eri viranomaisten laatimia muutossuunnitelmia ovat käytännössä hyvin rajalliset. Tämä vaatisi lisäresursointia sekä tiedonhallintalautakuntaan että kansallisarkistoon.

Olisi hyvä, jos tiedonhallintayksiköllä olisi mahdollisuus nostaa tiedonhallintalautakunnan käsiteltäväksi asioita myös valvontatehtävien osalta.

Pykälän 9 perusteluissa määritellään, että valitusoikeus elinkaaripäätösesityksestä on elinkaaripäätöksen tekijällä tai tiedonhallintayksiköllä, jonka toimintaan arkiston ylläpitäjänä elinkaaripäätös vaikuttaa välittömästi. Koska laissa ei ole määritelty, mitä tarkoitetaan arkistolla, jättää tämä mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille. Lakiehdotuksessa tulisi määritellä tarkemmin, milloin tieto voidaan päättää arkistoitavaksi kansallisarkistoon ja tarkoittaako tämä myös manuaalista aineistoa tai nykyisen arkistolain aikana syntynyttä aineistoa. Lakiehdotuksessa tulisikin määritellä, millaisia välittömiä vaikutuksia lailla on tiedonhallintayksikön toimintaan arkiston ylläpitäjänä. Vähintäänkin perusteluissa tulisi määritellä, että valitusoikeus on myös silloin kun elinkaaripäätös koskee tuhattavaa aineistoa. Lisäksi muutoksenhakuoikeutta määriteltäessä tulee ottaa huomioon, että viranomaisten tiedoilla on keskinäisiä riippuvuussuhteita.

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

10§ 1 momentissa mainitaan, että tiedonhallintamallissa on tiedonhallintayksikön otettava huomioon muiden yksiköiden tietovarantojen hyödynnettävyys. Maininta on sinällään hyvä, mutta samassa yhteydessä yksikön tulisi ottaa huomioon muiden yksiköiden mahdollisuudet ja tarpeet hyödyntää yksikön tietovarantoja. Tämä korostaisi avoimuutta tietovarantojen käytön suunnittelun lähtökohtana.

10§ jättää epäselväksi, koskeeko kuvausvelvoite lain määrittelemässä muodossa tiedonhallintaa vai laajemmin koko tiedonhallintayksikön toimintaa? Pykälää tulee tarkentaa tältä osin.

Lisäksi tiedonhallintamallissa (10 §) tulisi määritellä minimimetatiedot, jotka on liitettävä myöhemmin arkistoitavaan tietoaineistoon sähköisessä toimintaympäristössä. Minimimetatietojen tulisi olla yhteiset kaikille tiedonhallintayksiköille, jotta tietojen yhteentoimivuus ja hyödynnettävyys voidaan varmistaa. Toimintaprosesseihin liittyvät tiedot prosessin nimikkeistä, vastaavasta viranomaisesta, tarkoituksesta ja lopputuloksesta sekä sidoksista muihin prosesseihin eivät ole riittäviä metatietoja arkistoinnin kannalta. Näiden lisäksi tulisi kuvata mm. viranomaistehtävä, tehtävään liittyvä käsittelyprosessi käsittelyvaihe- ja toimenpidetasolla sekä toimenpiteisiin liittyvät asiakirjat/tietoaineistot. Samoin tulisi kuvata tietoaineiston säilytysaika, julkisuusluokka ja henkilötietoluonne EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen luokittelun mukaisesti.

Metatiedot tulee liittää useimpiin tietojärjestelmiin, sillä lähes jokaisessa järjestelmässä käsitellään sekä määräajan säilytettäviä että arkistoitavia tietoaineistoja. Hallituksen esityksessä tiedonhallintamallin edellyttämät metatiedot eivät ole tältä osin riittäviä.

Riittämättömät metatiedot vaarantavat tiedon luotettavuuden ja todistusvoimaisuuden arkistointivaiheessa. Metatietojen kuvaaminen nyt esitetyssä muodossa ei myöskään takaa asiakirjatietojen luotettavaa ja helppoa käytettävyyttä arkistointivaiheessa. Lisäksi tiedonhallintamallin sisältö ja suhde nykyisiin kuvauksiin, esim. tiedonohjaussuunnitelmaan, jää epäselväksi. Näin myös asiakirjatietojen luonne luotettavana tiedonlähteenä ja asiakirjatiedon helppokäyttöisyys voivat heikentyä. Tämän vuoksi laissa tulisi edellyttää arkistoitavan tietoaineiston osalta vähintään nykyisen tiedonohjaussuunnitelman (sähköinen arkistonmuodostussuunnitelma) mukaisen minimimetatietomallin noudattamista. Metatietojen jälkikäteen liittäminen jo muodostuneisiin asiakirjallisiin tietoihin on erittäin hankalaa ja kallista. Ylipäätään tiedonhallintamalli on teoreettinen malli, jota voi olla käytännössä mahdotonta toteuttaa. Esityksessä pitäisi myös tuoda suoraan ja selvästi ilmi, jos tiedonhallintamallin minimivaatimukseen riittää se, että viranomaisella on käytössä mallin tietosisällön sisältämät kokonaisarkkitehtuurikuvaukset, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 30 §:n 1 kohdan mukaiset selosteet, tietojärjestelmäselosteet sekä tiedonohjaussuunnitelmat.

10§ 2 momentti luettelee, mitä kuvauksia tiedonhallintamallin on katettava. Perinteisesti hallintamalli on tarkoittanut hallinta- ja toimivaltuusasioiden kuvaamista eli esim. kuka päättää investoinnista. Tämä tiedonhallintamalli sisältää itse asiassa koko yksikön kaikki rakenteet ja myös toteutusten kuvaukset (KA) eli ei vain hallintaa. Kuvauksen laaja-alaisuus voi aiheuttaa haasteita lain soveltamisessa.

Samassa pykälässä määritellään myös tiedonhallintakartan sisältöä. Osa tässä esityksessä säädettävistä kuvauksista ja niiden rakenteista säädetään myös muualla lainsäädännössä esim. ns. kapa-lain edellyttämässä suomi.fi –palvelut (PTV) lainsäädännössä tai siis siellä annetaan sisällön määrittelyvaltaa mm. VRK:lle. Ohjausmallia tulisikin kiteyttää ja täydentää näiltä osin.

10 §:n 2. momentin 5 kohdan yksityiskohtaiset perustelut puuttuvat (tietoturvajärjestelyt).

Momentissa 3 ei ole mainintaa tiedon elinkaaresta, vaan korostetaan arkistoon siirtämistä. Tiedon elinkaaren hallinta kuitenkin keskeisessä roolissa, ja se tulisi huomioida kokonaisuutena. Huomattavaa on myös, että tiedonhallintamallissa ja tiedonhallintakartassa ei sisällöllisesti edellytetä teknologiakuvauksia, vaikka niiden luovuttamisvelvoite on kuitenkin aikaisemmin määritelty aineiston osana tiedonhallintalautakunnalle velvoitteiden toteutuksen valvonnan yhteydessä.

Kirjaus siitä, että tiedonhallintayksikkö voi jättää tietoja pois tiedonhallintakartasta, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi, on tarpeellinen ja kannatettava. Perustelutekstissä voisi tarkastella tarkemmin tämän yhteyttä julkisuuslain vastaaviin säädöksiin.

11§ määritellään muutossuunnitelman sisältöä. Hyvää tässä on, että mukana on myös taloudellisen tarkastelun vaatimus. Pykälässä puhutaan kuitenkin vain muutoksesta ja sen vaikutuksesta. Näiden lisäksi tulisi puhua myös tavoitetilan määrittelystä. Ilman tätä voidaan ajautua tilanteeseen, jossa tiedonhallintayksiköllä on kuvattuna nykytila, mutta ei muutoksen tavoitetilaa. Lisäksi muutossuunnitelma on huomattavasti tarkempi kuin tiedonhallintakartta tai hallintamalli. Sisällöt eivät ole tältä osin tasapainossa.

Teknisten rajapintojen vaatimusta tulisi täsmentää rakenteellisen ja sisällöllisen yhteentoimivuuden suuntaan, jottei päädytä tilanteeseen, jossa rajapinnat tehdään, mutta ne jäävät käyttämättömiksi, kun data ei käytännössä ole yhteentoimivaa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelman yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole lainkaan mainittu ja avattu sitä, miten on kuvattava momentin 9 vaikutukset tietoaisteistojen arkistointiin ja tuhoamiseen. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin.

13 §:ssä olevaa henkilöiden luotettavuuden arviointia pidetään myös kannatettavana. Nykyisellään kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä tämän kokonaisuuden osalta.

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

Mikäli lakiesitys johtaa veloitteeseen parantaa tietoturvan laatua nykyisissä järjestelmissä, niin parantaminen myös muissa kuin henkilötietoja käsittelevissä järjestelmissä tulee vaatimaan samankaltaisia kehityshankkeita kuin tietosuoja-asetukseen valmistautuminen. Tämä voi tarkoittaa käytännössä usean vuoden kestävästä laajaa valmistelua ja sen jälkeistä kehitysjaksoa mm. vanhojen tietojärjestelmien korvaamiseksi uusilla, tietoturvan kannalta ajantasaisilla ratkaisuilla.

Pitkä siirtymäaika tietoturvan tavoitettiin johtavaa kehitystyötä varten on perusteltua, sillä tietoturvan itseisarvoinen kehittäminen ei sinänsä paranna kunnan palveluiden laatua. Parempaan palvelukulttuuriin siirtyminen tuo mukanaan uusia tietoturvalisempia toimintatapoja ja ratkaisuita vaihe kerrallaan. Kun palveluiden kehittäminen ohjaa pitkäjänteistä tietoturvan kehittämistä, niin panostukset säilyvät oikeasuhteisina. Henkilötietoja käsittelevissä järjestelmissä kehityshankkeet ovat jo käynnissä, ja niistä saaduilla kokemuksilla voidaan edistää myös muiden järjestelmien tietoturvan toteutumista.

Tarkat toimintaohjeet ja teknisesti laadukkaat ratkaisut ja palvelut mahdollistavat tietoturvan toteuttamisen yhteismitallisesti läpi julkishallinnon.

Uusia toimintatapoja ja tieto- ja viestintäjärjestelmiä käyttöön otettaessa tietohallinnon kulut sekä tarve henkilövoimavarojen lisäämiseen julkishallinnossa ja palvelutoimittajilla kasvavat. Siirtymävaiheen jälkeen toimintakulujen voi odottaa tasaantuvan sekä tietoturvan ja muun toiminnan laadun olevan merkittävästi nykyistä parempi julkishallinnon kokonaisuudessa.

Sähköisen käsittelyn ja teknisten rajapintojen ensisijaisuus korostavat tietoturvan ja varautumisen tarvetta. Korkeaa toimintavarmuutta vaativien digitaalisten toimintaympäristöjen toteuttaminen koko julkishallinnolle kustannustehokkaasti vaatii uudenlaista palvelutarjontaa. Tämä kannustaa suomalaisen tieto- ja viestintäpalveluiden tarjonnan laajaan kehittämiseen, jolla osaamisella on merkittävää kansainvälistä vientipotentiaalia.

Turvallisuusluokittelun ulottaminen kunnalle merkitsee kunnan toiminnassa tietoturvajärjestelyjä ainakin eritasoisten henkilötietojen, taloustietojen, väestönsuojeluun ja yleiseen turvallisuuteen liittyvien tietojen, tekniseen turvallisuuteen kuten tieto- ja viestintä sekä turvajärjestelmiin liittyvien tietojen käsittelyssä. Tietoturvajärjestelyjä vaativia tietoja on kunnan toiminnassa paljon, joista suurimmalle osalle riittää perustason tietoturvajärjestelyt, mutta myös korotetun tason turvallisuutta vaativaa aineistoa on paljon ja sen käsittelijöitä useita. Kunnan toiminnassa kaiken

tietojenkäsittelyn tavoitetasoksi sopii tietoturvan perustaso, mutta kunnalla on oltava kyvykkyys käsitellä määrättyissä ympäristöissä myös korotetun tietoturvatason tietoja kokonaan sähköisesti.

Kuntia velvoittava tietoturvan ohjeistus johtaa tietoturvan osaamistarpeen kasvuun. Tämä tarkoittaa uudenlaisia toiminteita tai jopa toimintayksiköitä hallintoon.

Tavoitetilassa esitetyn tietohallintolain mukaiset toimintatavat ja järjestelmät ovat vakiintuneet. Tässä tavoitetilassa on mahdollista tietoturvallisesti hyödyntää ketteriä kehittämismenetelmiä uusien julkishallinnon palveluiden tuottamiseen.

Palveluiden tuotantoverkoston henkilöstön luotettavuuteen liittyvät suositus-, hyväksyntä tai valtuutusmenettelyt vaativat uudenlaista menettelyä. Julkishallinnolle laajasti palveluita tuottavien palvelutoimittajien henkilöstön turvallisuusselvitysten teettäminen kaikilla tilaajilla erikseen on voimavarojen hukkaamista. Suomalainen henkilöstön turvallisuusselvitysmenettely tulee saattaa sellaiseksi hyväksytyjen palvelutoimittajien valtuuttamiseksi, että yksittäiset kunnat ja tiedonhallintayksiköt voivat luottaa Suomen vastuuviranomaisen valtuuttamien toimijoiden olevan kelpoja. Suomalaisen henkilöstön turvallisuusselvitysmenettelyn tulee tarvittaessa ulottua myös kansainvälisessä palveluverkostossa toimiviin henkilöihin.

Tietoturvan vaatimuksista seuraa kehittämistarpeita myös työskentelytiloille sekä rajoituksia jousto- tai etätyölle. Jousto- tai etätyön suosimisella on pyritty ketteröittämään julkishallinnon toimintaa sekä parantamaan toimitilojen käyttöastetta. Tietoturvan vaatimuksista seuraa näille tavoitteille vastakkaisia järjestelyitä, mikäli tietoturvan vaatimukset säilyvät nykyisten vaatimusten kaltaisina varsinkin perustason ylittävän tietoturvan osalta. Kunnan toiminnassa tietoturvan vaatimat työtilajärjestelyt voivat olla merkittäviä, jos ne pyritään toteuttamaan.

14§ 3 momentissa asetetaan tietojärjestelmille ja tietovarannoille ehtoja. Huomiota tässä kiinnittyy momentin muotoiluun. Monessa tilanteessa tänä päivänä viranomainen ei itse suunnittele käyttämiään tietojärjestelmiä vaan sen tekee toimittaja tai valmispalveluiden yhteydessä se on tehty palveluntarjoajan roolissa. Näin ollen muoto ”on suunniteltava” ei ole edes mahdollinen kaikissa tilanteissa.

Tietoturvaluustoimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi toiminnan turvallisuuden, tietoliikenneturvallisuuden, fyysisen turvallisuuden, laitteisto- ja ohjelmistoturvallisuuden sekä tietoaineistoturvallisuuden varmistavia toimenpiteitä. Nämä toimet on 14 §:ssä tarkoitettu riskienhallinnan keinoin suhteutettava muun muassa uhkien vakavuuteen, tekniseen kehitystasoon ja kustannuksiin.

14 § 1 momentin mukaan riskienarvioinnin tulee tapahtua tietoaineistojen koko elinkaaren ajan. Kuitenkin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tämän tulisi tapahtua aina tietoaineiston muodostamisesta niiden tuhoamiseen asti. Osa aineistosta kuitenkin arkistoidaan tai säilytetään pysyvästi. Myös tällaisen tietoaineiston osalta tietoturvallisuuden riskienarviointi ja tietoturvallisuuden takaavat korjaavat toimenpiteet tulee toteuttaa vastaavalla tavalla. Tietoturva on otettava huomioon tietojen arkistoinnissa, koska arkistointi on osa tietoaineistojen elinkaarta.

15§ säädetään niistä perusteista, joilla viranomainen voisi siirtää salassa pidettäviä tietoja tietoverkossa. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Henkilötietojen osalta tätä tulisi soveltaa vain, jos henkilötiedot on määritelty erikseen suojattaviksi. Perusteluna tälle on, että on olemassa myös muun tyyppisiä henkilötietoja, esimerkiksi julkiset yhteystiedot, jotka pitää voida

jatkossakin lähettää tietoverkossa ei-salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttäen.

Tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta säättävän pykälän (16 §) virke 'tietoaineistojen muuttumattomuus on riittävästi varmistettu' on ongelmallinen. Jos asiakirjallista tietoa tarvitaan esim. tutkimukseen, tilastointiin tai historialliseen tarkoitukseen, on sen oltava muuttumatonta. Muuten se ei täytä luotettavuuden vaatimusta.

16§ 1 momentin 3 kohta edellyttää tietoaineistolta ajantasaisuutta. Tämä edellytys esitettyssä muodossa voi aiheuttaa turhaa aineistojen ajan tasalla pitämistä, sillä osa aineistoista on palveluiden ja tehtävien kannalta sellaisia, että niille ei ole tarvetta pitää täysin ajan tasalla vaan niitä voidaan päivittää tarpeen mukaan. Tällaisista aineistoista on todennettava, minkä ajanhetkeen aineisto on ollut validi.

Kohdan 6 osalta on selvää, että arkistointi asettaa erityisvaatimuksia arkistoitavalle tietoaineistolle tietoaineiston metatietoihin, tiedostomuotoihin jne. liittyen. Nämä tulisi huomioida jo tietoaineiston suunnitteluvaiheessa. Tietoaineistojen arkistoitavuus taataan määrittelemällä tietoaineistolle tarvittavat metatiedot heti tiedon elinkaaren alkuhetkestä (katso kommentit lukuun 3), ja tämä näkökohta tulisi huomioida myös lainsäädännössä.

16 § 2 momentissa säädetään toimitilaturvallisuudesta. Esityksen mukaan tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi *riittävän turvallisia*. Tällä hetkellä on paperiarkistojen säilytysolosuhteista annettu arkistolaitoksen yksityiskohtainen määräys, joka kumoutuisi samalla arkistolain kumoamisen yhteydessä. Nykyinen määräys takaa, että paperiasiakirjat säilytetään paloturvallisesti ja kosteudelta suojattuna ja että tietoaineisto on käytettävissä luotettavana tiedon lähteenä. Uuteen lainsäädäntöön tulisi kirjaus, jossa edellytetään, että tilat ovat tietoaineiston säilymisen turvaavat, ja joka antaa näistä tarkemmat määräykset. Kaiken kaikkiaan olisi toivottavaa, että pykälässä 16 todettujen toimitilaturvallisuuden perusteista säädettäisiin tai ohjeistettaisiin tarkemmin, jotta julkishallinnossa toteutettaisiin toimenpiteet mahdollisimman samankaltaisina.

Lokitietojen keräämisen osalta (18 §) on hyvä, että lokitiedot vaaditaan tietojärjestelmien käytöstä ja luovutuksista teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla aina, kun siellä käsitellään henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Ja yksityiskohtaisissa perusteluissa on selkeästi määritelty, että käytöllä tarkoitetaan myös katselua.

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

On kannatettavaa, että salassa pidettävän tiedon luokittelun uudistamisen yhteydessä luodaan tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimukset ohjaamaan kaiken salassa pidettävän tiedon käsittelyä. Tämä yhtenäistää salassa pidettävän tiedon käsittelyä koko julkishallinnossa. Suojausluokittelu poistuminen selkeyttää osaltaan tiedon käsittelyä. On hyvä, että turvallisuusluokittelun tiedon osalta jäävät nykyiset ST IV, ST III, ST II ja ST I luokittelut ja että nämä luokittelut koskevat myös kuntaa.

Helsingin kaupunki pitää myös hyvänä, että turvallisuusluokiteltavat asiakirjat on ehdotetussa 19 §:ssä rajattu vain tiettyihin julkisuuslain nojalla salassa pidettäviin asiakirjoihin. Käytännössä

turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja kunnissa voivat erityisesti olla julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan (turvajärjestelyt) ja 8 kohdan nojalla salassa pidettävät asiakirjat.

21 §:ssä 3 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin turvallisuusluokan III, II ja I asiakirjojen käsittelystä valtion virastoissa ja laitoksista toimivissa viranomaisissa ja muissa valtion viranomaisissa. Säännösehdotuksen riskinä on, että turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittely valtion- ja kunnallishallinnossa eriytyy ja tiedonhallintayksiköihin muodostuu erilaisia käytänteitä niiden käsittelyyn. Tämä vaarantaa ehdotetun sääntelyn yleistä tavoitetta korkeasta tietoturvallisuudesta. Tämä säätely tulisi koskea myös kuntia, jotta lain 1 §:n perusteluissa mainittu viranomaisten välinen vastuullisuus tiedonhallinnan menettelyjen toteuttamiseksi yhdenmukaisella ja tietoturvalisella tavalla toteutuisi käytännössä.

21 §:n 3. momentti on ristiriidassa lain 1 §:n perusteluihin, sillä 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laki lisäisi viranomaisten vastuullisuutta tiedonhallinnan menettelyjen toteuttamiseksi yhdenmukaisella ja tietoturvalisella tavalla. Tällöin viranomaisten ei tarvitsisi erikseen asettaa toisilleen erilaisia tietoturva vaatimuksia, kuten nykytilassa. Sama ristiriita tulee esille verrattaessa 21 §:ää 3 §:ään.

Nykyinen muotoilu tulee johtamaan siihen, että julkishallinnossa olisi merkinnöiltään saman turvallisuusluokan asiakirjoja, joita kuitenkin käsiteltäisiin epäyhdenmukaisesti riippuen siitä, onko asiakirja laadittu tai käsitelläänkö sitä valtionhallinnossa vai kunnallishallinnossa. Tämä aiheuttaa ongelmia, kun saman turvallisuusluokiteltua tietoa käsitellään sekä kunnallishallinnossa että valtionhallinnossa. Puute aiheuttaa myös uusia tietoturvalisuuriskejä.

Luonnoksen epätarkat sanamuodot, kuten riittävä suojaus ja riittävä tietoturvalisuus yhdessä sen kanssa, että jatkossa riittävien suojaustapojen sisällön määrittävä asetus koskisi vain valtionhallintoa, luo julkishallintoon hajontaa siitä, mitä eri organisaatiot pitävät riittävänä suojaustasona. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Lain perusteella on annettava yhtenäiset ja yksityiskohtaiset käsittelytavat koko julkishallintoon erityisesti turvaluokittelun tiedon käsittelyyn.

Turvallisuusluokittelun selkeyttämisessä voisi ottaa käyttöön paitsi vaaran asteen luokittelun (nyt IV, III, II ja I suojausluokka/turvallisuusluokka), myös laadun asteen luokittelun (eheys, saatavuus, luottamuksellisuus, todentaminen, kiistämättömyys) sekä aikaulottuvuuden, johon turvaamisvelvoite ulottuu. Tällöin turvallisuusluokittelu voisi sisältää myös aihealueen rajaamisen, kuten suojattava erityinen henkilötieto, maanpuolustuksen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tietoverkkojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden tieto ja niin edelleen.

Turvallisuusluokittelun selkeyttämisen ulottaminen muihin kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin on kannatettavaa. Paitsi laadun asteen luokittelu (eheys, saatavuus, luottamuksellisuus, todentaminen, kiistämättömyys) myös ohjaaminen asiakirjan julkisuuden merkinnän käyttöön olisi hyödyllistä. Ja jos tunnustetaan tarve ei-julkiselle, mutta luokittelemattomalle, tiedolle, niin myös sellaiselle tulisi suosittaa merkintää, jolla ei-julkinen ja luokittelematon asiakirjan työkappale tunnustetaan ja se osataan käsitellä tarpeellisella tavalla suojatusti.

Turvallisuusluokittelun selkeyttämisen tulee johtaa siihen, että julkishallinnolle on yhteisiä menettelytapaoheja niin tarkasti, että tietojen luokittelu on mahdollista tehdä yksinkertaisesti ja yhteneväisesti läpi julkishallinnon.

Ko. luku antaa vaikutelman, että pykälät on kirjoitettu paperiasiakirjojen näkökulmasta. Perustelutekstissä tosin mainitaan sähköinen muoto ja metatiedot. Tässä kohtaa lain muotoilua tulisi kehittää sähköisten asiakirjojen tulevaisuutta paremmin huomioivaksi.

Turvallisuusluokittelumerkintä määritellään tehtäväksi myös asiakirjan metatietoihin tietojärjestelmässä. Tämä edellyttää yhteisesti määriteltyä metatietomallia, jotta tiedonsiirto voidaan toteuttaa turvallisuusluokittelun mukaisesti. Nykyistenkaltaisten tiedonohjaussuunnitelmien avulla turvallisuusluokittelu voitaisiin kohdentaa asiakirjoihin ja asiakirjan käsittelyvaiheisiin suunnitellusti.

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

Metatietorekisterin toimivuus ja hallinta edellyttävät, että toimintaprosessien metatiedot (esim. luokitustiedot) yhtenäistetään. Yhteentoimivuuden edistämiseksi olisi tärkeää, että perusteluissa ehdotettu jatkoseuranta yhteisten toimintaprosessien yksilöintitietojen määrittelystä tehtäisiin laaja-alaisessa yhteistyössä. Jos tiedonhallintayksikkö voi itse päättää toimintaprosessien yksilöivistä tunnisteista, tiedon luokittelun periaatteet hajoavat. Lisäksi tulisi määrätä, miten toimitaan vanhan aineiston suhteen.

Pykälässä 23 asia on määritelty epämääräisesti. Perusmetatietoihin tulisi esityksen mukaan lisätä tiedonhallintayksikön yksilöivä tunnus, joka olisi kaupungilla Y-tunnus. Y-tunnus saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia asianhallintajärjestelmässä. Kunnassa on useita viranomaisia, siksi vaade viranomaisen yksilöivästä tiedosta ongelmallinen. Kunnan pitäisi voida olla yksi viranomainen, tällöin ei tulisi ongelmaa yksilöintitietojen muodostamisen osalta. Lisäksi metatietoihin tulisi liittää toimintaprosessin yksilöivä tunniste. Samoin olisi määriteltävä, miten tämä tunniste muodostetaan. Selkeyden vuoksi 23§ (sivu 122) yksilöintitietolistaan tulisi lisätä myös yksilöivä asiatunnus.

Asiarekisterin käsite tulisi määriteltävä selkeämmin. Rekisteröitävien tietojen määrittely selkiyttää rekisteröintikäytäntöjä (24 §). Kertyvien tietojen liittäminen asiaan hoituu parhaiten tiedonohjauksen toimintamallien avulla. Liitettävät metatiedot tulee yksilöidä tarkemmin kuin lakiehdotuksessa. Muiden asianosaisten rekisteröinti tarpeeksi yksilöivillä tiedoilla tulee tuottamaan ongelmia. Pelkän nimitiedon kerääminen ei palvele tiedonsaantioikeuksia.

25§ on hyvä ja selkeä.

26§ vaatii tarkennusta. Asiarekisteriin liittyy useita käytännön kysymyksiä, joita tulisi selkiyttää. Näillä on olennainen vaikutus esimerkiksi perustettavan rekisterin toteuttamistapaan sekä perustamis- ja ylläpitokustannuksiin. Esityksen perusteella on vaikea määrittää, miten asiarekisteri tulisi toteuttaa, millaisia kustannuksia siitä aiheutuisi ja miten kustannukset jaettaisiin eri viranomaisten kesken. Rekisterillä olisi myös vaikutuksia viranomaisten väliseen työnjakoon ja prosesseihin, minkä vuoksi asiarekisterin perustaminen tulisi toteuttaa laajassa yhteistyössä eri viranomaisten kesken.

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

27 §:ssä ehdotettu sääntely sisältää periaatteellisesti merkittävän säännöksen tietoaineistojen säilyttämisestä vain sähköisessä muodossa. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan viranomaisella on velvollisuus säilyttää sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa lukuun ottamatta ehdotetussa 2 momentissa tai erityislainsäädännössä säädettyjä poikkeuksia.

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana tavoitetta viranomaisten ohjaamisesta käsittelemään tietoaineistojaan vain sähköisessä muodossa riippumatta siitä, missä muodossa viranomainen on saanut sille toimitetut asiakirjat, mutta katsoo, että viranomaisille on jätettävä harkintavaltaa alkuperäiskappaleiden säilyttämisessä. Arkistoitavien alkuperäiskappaleiden rajaaminen ainoastaan niihin asiakirjoihin, joiden arkistoinnissa paperimuodossa tai muussa muodossa olisi erityislainsäädännössä säädetty toisin sekä niihin asiakirjoihin, joiden kohdalla arkistointi on tarpeellista kansallisen kulttuuriperintöarvon kannalta, rajaa tarpeettomasti viranomaisen tiedonhallintatapoja. Alkuperäiskappaleeseen voi myös liittyä erityinen todistusvoima, jonka johdosta alkuperäiskappaleen arkistointi on tarpeen. Kaupungin näkemyksen mukaan viranomaiselle olisi annettava laajemmin harkintavaltaa alkuperäiskappaleiden arkistoinnissa. Viranomaiselle annettu harkintavalta ei toisaalta rajoittaisi tietoaineistojen löydettävyyttä, sillä viranomaisella on joka tapauksessa velvollisuus asiakirjan muuttamiseen sähköiseen muotoon.

On myös tärkeää huomata (27 §), että vain murto-osa julkisen hallinnon viranomaisten nykyisin hallussa olevista asiakirjoista digitoidaan jälkikäteen. Niiden asiakirjojen osalta, jotka digitoidaan joko viranomaistehtävää parhaillaan hoidettaessa tai jälkikäteen, pitää varmistua riittävien metatietojen liittämistä digitoituihin asiakirjoihin. Muuten asiakirjojen luotettavuus ja todistusvoima heikkenevät oleellisesti. Esityksessä tulisikin määritellä tarkemmin vaadittavat minim tiedot digitoiduille aineistoille sekä vaatimukset sähköiselle allekirjoitukselle. Ilman tätä ei ole mahdollista siirtyä esitetystä määräajassa pelkästään sähköiseen tiedonhallintaan. Tiedonhallintalain keskeinen tarkoitus - se, että viranomaisten julkiset asiakirjat olisivat helposti saatavilla ja toimisivat luotettavina tiedon lähteinä - vaarantuu, mikäli tätä ei oteta huomioon.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa määritellään, että tieto voidaan muuttaa sähköiseen muotoon vasta, kun asian käsittely on päättynyt. Tällöin asiakirjalle ei kerry käsittelyn aikana metatietoja vaan ne muodostetaan jälkikäteen. Tarkoituksenmukaisinta olisi suositella sähköiseen muotoon muuttamista heti asiakirjan saapumisen jälkeen, jotta sille kertyvät tarvittavat metatiedot.

Vaatimus saapuvien asiakirjojen säilyttämisestä vain sähköisessä muodossa, joka tulisi voimaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaan tulosta, tuottaa kunnille hankaluuksia. Julkisen hallinnon viranomaisille saattaa syntyä paperiasiakirjoja myös annetun siirtymäajan jälkeen, koska eri viranomaisten mahdollisuudet siirtyä kokonaan sähköiseen asiakirjahallintaan vaihtelevat suuresti.

Pykälässä 27 § todetussa asiakirjojen käsittelystä vain sähköisessä muodossa tulisi ottaa huomioon turvallisuusluokitellun aineiston erityiset käsittelyvaatimukset.

Tietoaineiston siirto viranomaiselta toiselle ilman, että asiakas joutuu hankkimaan tietoja, on hyvä ja kannatettava tavoite (28 §). Yhteyden avaaminen viranomaisten tietoaineistojen välillä edellyttää tietoaineiston ja siihen liittyvien rekisteritietojen määrittelyä, jotta yhteen toimivuus voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti. Lakiehdotuksessa tulee tarkemmin määritellä, milloin puhutaan tietoluovutuksesta tiedonhallintayksiköiden ja milloin viranomaisten välillä.

Tietojen hyödyntämistä edistäisi, jos lainsäädäntö edellyttäisi tietojen käyttöön saamista maksutta tilanteessa, jossa viranomaisella on oikeus tietoihin.

29§ toinen momentti: Tiedostopohjaisen tiedonsiirron perusteissa mainitaan toisen tietovarannon ajantasastaaminen tai suunnittelu-, selvitys- ja tutkimustehtävät. Perusteet ovat rajalliset ja niissä ei huomioida teknistä tarvetta esim. loppuasiakaspalvelun suorituskyvyn varmistamiseksi tehdä tiedostopohjaista siirtoa tai muuta synkronointitapaa käyttäen kopiota alkuperäisestä tietolähteestä. Tätä kohtaa olisi syytä täsmentää kriittisten järjestelmien riippuvuussuhteiden hallitsemiseksi.

30§ kolmas kohta "...selvitetään tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus". Tämä kohta on muotoiltu tulkinnanvaraisesti ja vaatii tarkennusta.

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

Hallituksen esityksen mukaan tiedonhallintalaki kumoaisi ja korvaisi nykyisen arkistolain. Hallituksen esitys nyky muodossaan ei varmistaisi kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien julkisen hallinnon paperiarkistojen säilyvyyttä ja käytettävyyttä. On huomattavaa, että viranomaisilla on hallussaan useita satoja hyllykilometrejä paperiarkistoja ja paperiasiakirjoja, joita nykyisin hallitaan arkistolain säännösten tai sen perusteella annettujen määräysten perusteella. Näiden säilyttäminen jatkossakin vaatii oman sääntelynsä, ja tämä tulisi lisätä hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä ei ole mainita SAPA:sta (Sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuus). Valtiovarainministeriö on selvittänyt SAPA:aa usean vuoden ajan ja tämänkaltaisen koko julkishallinnon yhteinen sähköinen arkisto olisi julkisen hallinnon kokonaistalouden kannalta perusteltu ratkaisu ja edistäisi digitaalisen tiedon käyttöä merkittävästi myös arkistoitavan aineiston osalta. Se, että hallituksen esityksessä ei säädetä siitä, vastaavatko viranomaiset jatkossa itse sähköisen arkistoitavan tietoaineiston säilytyksestä vai toteutetaanko julkishallinnon yhteinen sähköinen arkisto, haittaa merkittävästi viranomaisten sähköisen tiedonhallinnan suunnittelua – erityisesti kunnissa.

29 §: suunniteltaessa usean viranomaisten välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, tulisi tietorakenteen kuvaus määritellä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Nykyinen käytäntö, jossa viranomaisen tiedonohjaussuunnitelman (aikaisemmin arkistonmuodostussuunnitelma) tulee kattaa kaikki asiakirjalliset tiedot ja asiakirjat liitettynä viranomaisten tehtäviin ja käsittelyvaiheisiin, on taannut sen, ettei mitään merkittävää tietoaineistoa ole hävitetty ilman perusteellista harkintaa. Tätä perusteellista harkintaa ei voida riittävästi taata, jos hallituksen esitys hyväksytään nyt esitetyssä muodossa. Jos esimerkiksi viranomaisen hallussa olevien tietoaineistojen määrittämistä (32 §) ei ohjeisteta, tietoaineistojen esittäminen muutossuunnitelmana kansallisarkistolle (34 §) voi jäädä epämääräiseksi. Pykälässä 32 pitäisi tiedonhallintayksikön (esimerkiksi kunnan) eikä viranomaisen määritellä säilytysajat.

Nykyisen arkistolain nojalla kansallisarkisto antaa muun muassa määräykset arkistoaineiston kuvailusta, luetteloinnista sekä arkistotiloista. Nämä ovat keskeisiä välineitä paperiasiakirjojen ja –arkistojen säilyvyyden ja käytettävyyden turvaamiselle. Mikäli paperiarkistoja ei järjestetä, kuvailla ja luetteloida yhtenäisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti, niiden käytettävyyden tiedon lähteenä heikkenee oleellisesti.

Samoin, jos pysyvästi säilytettäviä ja arkistoitavia aineistoja ei säilytetä paloturvallisissa ja riittävästi ilmastoiduissa tiloissa, ne voivat tuhoutua joko tulipalon tai homeen leviämisen seurauksena. Tästä on riittänyt ikäviä esimerkkejä ennen nykyistä sääntelyä. Hallituksen esitykseen tulisikin lisätä sääntelyä paperiasiakirjojen säilyvyyteen liittyvistä seikoista. Viittaukset tietoturvallisuuden osalta siihen, että tietoaineistot tulee suojata fyysisiltä vahingoilta (16 §) tai että on huolehdittava arkistotilojen tilaturvallisuudesta (36 §, yksityiskohtaiset perustelut), ovat liian epämääräisiä ja monitulkintaisia.

Kansallisarkiston oikeus tarkastaa viranomaisten arkistotoimea poistuu ilman, että uudelle osa-aikaiselle tiedonhallintalautakunnalle annetaan oikeutta tarkastaa viranomaisten asiakirjahallintoa. Tämä tarkastusoikeus tulisi määrätä nimetyille viranomaiselle myös uudessa lainsäädännössä.

Asiakirjojen arkistokelpoisuuden (arkistolaki 11 §) osalta todetaan siirtymäsäännöksissä (40 §), että kansallisarkiston on tehtävä määräykset korvaavat esitykset tiedonhallintalautakunnalle 18 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Arkistokelpoisuuden määrittely on keskeinen elementti sekä sähköisen että paperitietoaineiston turvaamisessa. Hallituksen esityksessä tulisi säätää, miten varmennetaan sen tietoaineiston pysyvä säilyttäminen digitaalisessa muodossa, jota ei arkistoida. Nykyisin kansallisarkisto on arkistolain nojalla antanut määräyksiä tähän liittyvistä vaatimuksista.

Hallituksen esityksen (33 §) ajatus, että kaikki viranomaiset kykenisivät määrittelemään kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat viranomaisen tietoaineistot, voidaan kyseenalaistaa, sillä kyse on asiantuntijatyöstä ja vain harvassa viranomaisessa on riittävää asiantuntemusta tekemään tällaista määrittelytyötä.

Hallituksen esityksessä (34 §) ehdotettu käytäntö, että tiedonhallintalautakunta tekee elinkaaripäätökset arkistoitavista tietoaineistosta, käytännössä kansallisarkiston esityksestä, on sinällään hyväksyttävä. Voidaan kuitenkin kysyä, ovatko osa-aikaisesti toimivan lautakunnan resurssit riittävät hoitaa tätä tehtävää.

Huolestuttavaa hallituksen esityksessä on erityisesti maininta siitä, että tiedonhallintalautakunnan on suhteutettava elinkaaripäätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin (35 §). Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tältä osin, että ”Elinkaaripäätöstä tehtäessä on myös arvioitava voimavarojen osalta, minkälainen taloudellinen kustannus tietoaineistojen saattamiseksi arkistointikelpoiseksi aiheuttaa ja voidaanko tällaisia kustannuksia pitää kohtuullisena suhteessa tietoaineiston muodostavasta prosessista aiheutuviin muihin tiedonhallinnan kustannuksiin”. Tällainen maininta säädöksessä voi johtaa merkittävienkin kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen hävittämiseen säännöksen kohtaan vedoten. Resurssien riittävyys seulontaperusteena saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tiedon saaminen tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen käyttöön vaarantuu vaarantaen myös luotettavan tutkimuksen. Perusteluista ei käy myöskään ilmi, miten toimitaan tilanteissa joissa tietoaineistoa ei voida arkistoida Kansallisarkiston tiloihin tai sähköiseen arkistopalveluun. Sanktioiden puuttuessa tiedonhallintayksikkö voi laiminlyödä tietoaineiston arkistokelpoisuudesta huolehtimisen ja näin välttyä myös arkistointiin liittyvistä kustannuksista vastaamisesta.

Hallituksen esityksessä (38 §) esitetään, että kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelua. Tämä on kannatettava ajatus. Metatietopalveluun toimitettavien metatietojen suhde viranomaisten käytössä oleviin paperiarkistojen kuvauksiin ja arkistoluetteloihin jää kuitenkin epäselväksi.

§37 määrittellään, että tutkimuseettisen toimikunnan on pyydettävä lausunto korkeakoulun tietosuojavastaavalta, jos aineisto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Mikäli tätä tarvitaan myös tilanteessa, jossa aineisto sisältää tietoja anonymisoituna, menettelytapa aiheuttaisi

ylimääräistä työtä ja hidastaisi turhaan tietojen käyttöönsaamista. Pseudonymisointi ja anonymisointia olisi syytä täsmentää ja sen pitäisi kattaa ylipäättään tietojen luovuttamiseen eikä vain arkistointiin liittyen.

37§ viimeinen momentti määrittelee rekisterinpitäjän tutkimusaineiston osalta, kun tutkimusryhmä on luovuttanut sen korkeakoulun arkistoon. Rekisterinpitäjä tulee määritellä eksplisiittisesti myös ennen tätä vaihetta, jotta vältetään epäselviltä tilanteilta.

38§ luovutuskohdassa ei ole erityismainintaa ja veloitetta metatietojen toimittamisesta rajapinnan ja liittymän kautta. Tämä olisi suotavaa ja se edistäisi rajapintojen hyödyntämistä ja hyödynnettävyyttä. Metatietopalvelun tietojen luovuttaminen tulisi määritellä kuten pykälässä 29 tekniset rajapinnat. Lisäksi pykäläteksti tulisi kirjoittaa selkeämmin. Selkeä viittaus, että noudatetaan julkisuuslakia ja erityislainsäädäntöä, riittäisi.

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

40 §:n siirtymäsäännöksissä esitetyt siirtymäajat ovat käytännössä epärealistisen lyhyet. Erityisesti tietojärjestelmämuutoksille on varattava riittävästi aikaa sopimusneuvottelujen ja tietojärjestelmähankintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen. 40.1 §:n mukainen 12 kuukauden siirtymäaika tiedonhallintamallin laatimisessa on liian lyhyt, samoin 40.2 §:n mukainen 12 kuukauden siirtymäaika asiakirjojen säilyttämiseen vain sähköisessä muodossa. Ehdotetut 24 kuukauden siirtymäajat 29-31 §:ssä säädettävälle tietojen sähköistä luovutustapaa koskeville teknisille järjestelyille ja 18 §:ssä säädettävälle lokitietojen keräämiselle ovat nekin työmäärään suhteutettuna epärealistisen lyhyet. Helsingin kaupungilla on pelkästään rekisteritietoja sisältäviä tietojärjestelmiä noin 400.

40.1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on virhe, sillä siellä puhutaan eri siirtymäajasta (15 kk) kuin itse säännösehdotuksessa.

Myös lakiehdotuksen 27 §:n osalta 12 kuukauden siirtymäaika on liian lyhyt. Tällä hetkellä ei ole mitään minimimetatietomääritystä digitoidulle aineistolle, joka takaisi digitoitujen asiakirjojen todistusvoimaisen ja luotettavan käytön sekä helpon haettavuuden. On myös todennäköistä, että näin lyhyen siirtymäajan jälkeenkin syntyy paperiasiakirjoja, joita ei digitoida. Näiden osalta esitys ei edellytä minkäänlaista sääntelyä tai hallintaa.

Yleisesti voidaan todeta, että pelkästään tietojärjestelmämuutokset vaativat vähintään kahden vuoden siirtymäajan kehittämistyötä ja kilpailuttamista varten. Tämän lisäksi monet esityksessä mainitut uudistukset (esim. asiarekisteri) vaativat huolellista valmistelu- ja määrittelytyötä ennen kuin päästään varsinaiseen tietojärjestelmien kilpailuttamis- ja kehittämisvaiheeseen. Koska esitetyn lain soveltaminen tulisi yhtä aikaa kaikelle julkishallinnolle, sekä julkishallinnon että palvelutoimittajien voimavarat tulisivat olemaan käytössä kehitystehtäviin. Jotta koko julkishallintoa hyvin palveleva toimintaympäristö voitaisiin tarjota siirtymäajan puitteissa kustannustehokkaasti riittävällä laadulla kaikille, tarvitaan valmiiksi paketoituja ja arvioituja ratkaisuita, palveluita ja ympäristöjä sekä julkishallinnon että markkinaehtoisten toimijoiden toteuttamina.

Siirtymäkauden säädöksissä olisi syytä myös kustannusvaikutusten kannalta pyrkiä ottamaan erityisesti toisen momentin mainitsemien teknisten edellytysten yhteydessä olemassa olevien tietojärjestelmien ja teknisten järjestelmien elinkaari. On kansantaloudellisesti huono tilanne, jos

siirtymäkauden määrittely kalenteriajassa johtaa siihen, että järjestelmään tehdään isoin kustannuksin teknisiä muutoksia ja rajapintoja, vaikka järjestelmä on poistumassa käytöstä esim. vuoden sisällä. Takaisinmaksuaika jää hyötyihin nähden helposti erittäin heikoksi.

14. Muut huomiot:

Erinäisissä säännöksissä ehdotetaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta. Lakiehdotuksen mukaan hyvää tiedonhallintatapaa koskevaa pykälää (18 §) ehdotetaan kumottavaksi, samoin asetuksenantovaltuudet (36 §), jotka koskevat hyvää tiedonhallintatapaa. Esitys tiedonhallintalaiksi ei sisällä kaikkia tarvittavia elementtejä, joita kumottavaksi ehdotettu lain pykälä ja sitä tarkentava julkisuusasetus, sisältävät. Lakiehdotusta tulisikin täydentää näiltä osin.

Hallituksen esitys tiedonhallintalaiksi ei edellytä arkistonäkökohtien huomioimista viranomaisen operatiivisessa toiminnassa samalla tavoin kuin voimassa oleva lainsäädäntö. Tiedonhallintamalli (10 §) ei määrää tietoaineiston selvittämistä ja arviointia yhtä yksityiskohtaisella tavalla kuin julkisuusasetus. Koska minimimetatietoja ei määritellä vastaavalla tavalla kuin nykyisin arkistoitaville asiakirjoille ja asiakirjatiedoille (=tietoaineisto), on suuri vaara, että näiden asiakirjojen osalta todistusvoimaisuus ja helposti löydettävyyys (julkisuuslaki 18 § 1 mom) jää uuden lain myötä saavuttamatta.

Hallituksen esitys (27 §) ei edellytä minimimetatietoja digitoitaville asiakirjoille. Tästä seuraa vastaava todistusvoimaisuuden ja helpon löydettävyyden puute. Olisi vain skannattuja asiakirjoja, joiden yhteys viranomaisen tehtäviin ja toimenpiteisiin, jää epäselväksi. Tämän vuoksi niillä ei olisi vastaavaa todistusvoimaa kuin nykyisten säännösten mukaan arkistoiduilla paperiasiakirjoilla on.

Lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta ehdotetaan pykälään 27 muutosta, jonka mukaan jatkossa tiedon antamisesta arkistoon siirretystä salassa pidettävästä asiakirjasta päättäisi asiakirjan muodostanut viranomainen, jos kyse ei olisi kansallisarkistoon siirretystä vastaavanlaisesta asiakirjasta. Voimassa oleva pykälä 27 mahdollistaa sen, että asiakirjan muodostanut viranomainen voi pidättää määräysvallan itselleen. Tämä muotoilu on parempi kuin lakiehdotuksessa oleva.

Uusi käytäntö vaikeuttaisi esimerkiksi kuntien arkistojen tietopalvelua merkittävästi, kun jokaisen salassa pidettävän asiakirjan tutkimuskäytöstä päättäisi kunnan viranomainen, jolla ei ole edes hallussaan kyseisiä asiakirjoja tai asiakirjatietoja. Lisäksi kaikkia tällaisia asiakirjan muodostaneita, tiettyjä tehtäviä hoitaneita viranomaisia ei edes enää ole (esim. kaupungin maistraatti). Nämä näkökohdat tulisi huomioida uudessa lainsäädännössä.

Vaikutusten arviointi:

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Suunnittelu- ja kuvaamisveloitteiden tulkinnanvaraisuus verrattuna nykyisiin kuvausveloitteisiin johtaa todennäköisesti tehottomuuteen ja siihen, että niitä ei noudateta halutulla tavalla. Ne eivät siten edistä lain tavoitteiden toteutumista halutusti.

Tietoturvallisuus:

Esityksessä ei kiinnitetä riittävästi huomiota digitaalisten tietoaineiston muuttumattomuuteen ja metatietoihin. Tästä seuraa ongelmia tietoaineiston luotettavuuteen. Paperiasiakirjojen ja -arkistojen osalta sääntely on riittämätöntä.

Tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset tulevat aiheuttamaan kustannuksia tilaturvallisuuden ja tietoturvan parantamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Vaatimukset ovat kuitenkin perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia. Turvallisuusluokittelun ulottaminen koko julkishallintoon tulee selkeyttämään ja parantamaan tietojen asianmukaista käsittelyä, erityisesti mikäli valtioneuvoston asetuksella annettavat vaatimukset turvallisuusluokkien I,II ja III käsittelystä ulotettaisiin koskemaan myös kuntia.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Laissa ehdotettu asiarekisterin käsitteen laajentaminen muihin operatiivisiin tietojärjestelmiin palvelujen tuottamisessa aiheuttaisi paljon lisätyötä ja vaikeasti ennustettavissa olevia kustannuksia. Sääntelyn monitulkintaisuudesta johtuen on hyvin mahdollista, että viranomaiset eivät toteuttaisi sääntelyä yhtenäisellä ja yhteentoimivuutta edistävällä tavalla.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Esityksessä mainitut toimenpiteet tietoaineistojen luovuttamisen ja sähköisen luovutustavan osalta tulevat edellyttämään merkittävää valmistelutyötä sekä määrittelyjen että toteutuksen osalta.

Digitoitavan paperiasiakirjojen osalta lakiehdotuksesta puuttuu vaadittavan metatiedon määrittely. Tämä johtaa ongelmiin tietoaineiston todistusvoimaan, luotettavuuteen ja tiedon löytymiseen liittyen. Tämä korostuu erityisesti arkistointivaiheessa. Luotettavan tiedon saanti vaikeutuu.

Lakiluonnos ja sen perustelut ohittavat maksuperustelain. Julkishallinnon sisäiset maksut ovat edelleen merkittävä datan laajamittaista hyödyntämistä haittaava tekijä.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Koko julkishallinnon yhteisen sähköisten viranomaisaineistojen arkistoinnin ja säilytyksen palvelukokonaisuuden puuttuminen lakiehdotuksesta haittaa merkittävästi sähköisen tiedonhallinnan suunnittelua ja toteutusta kunnissa. Koska lakiehdotus ei sisällöllisesti korvaa kumottavaa arkistolakia, aiheutuu tästä se, että kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien satojen hyllykilometrien laajuisten paperiaineistojen säilyvyyttä ja käytettävyyttä ei voida turvata.

Arkistossa olevien aineistojen tietojen pseudonymisointi tietojen luovutuksen yhteydessä tuo vaatimuksia tietojärjestelmille.

Arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelun kehittäminen edellyttää Kansallisarkistolta merkittävää panostusta tähän työhön.

Muuta huomioitavaa:

Tiedonhallintalautakunnan resurssit vaikuttavat tehtäviin nähden riittämättömiltä. Onkin todennäköistä, että tiedonhallinnan kansallinen kehittäminen ja ohjaus eivät toteudu suunnitellulla tavalla. Tarkastelussa ei ole kiinnitetty huomiota niihin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat riittämättömästä metatietojen sääntelystä tietoaineiston todistusvoimaan, luotettavuuteen ja haettavuuteen. Samoin ei ole arvioitu sitä, mitä viranomaisten erittäin laajojen paperiarkistojen sääntelyn puuttumisesta seuraa julkiselle hallinnolle, kansalaisten oikeusturvalle ja tutkimukselle.

Arviot taloudellisista vaikutuksista ovat kuntien ja kuntatalouden osalta selvästi alimitoitettut ja puutteelliset. Käytössä oleviin tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset ja toiminnan sopeuttaminen uuden lain vaatimuksia vastaavaksi aiheuttaisivat erittäin merkittäviä kustannuksia. Näiden lisäksi julkisen sektorin tiedonhallintaan liittyvän osaamispohjan nostaminen lakiesityksen vaatimalle tasolle edellyttää mittavaa henkilöstön kouluttamista, millä on myös merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävien tulisi painottua esitettyä enemmän tiedon hyödynnettävyyden näkökulmiin ja yhteentoimivuuden kehittämiseen.