Anna-Riitta Wallin 31.1.2019 HE 284/2018

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (284/2018 VP); LAUSUNTO EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

1. Taustaksi

Arkistolainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteleva opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä esitti keväällä 2015 säädettäväksi lain tiedonhallinnasta ja tietojenkäsittelystä julkishallinnossa.

Tarkoituksena oli, että tähän yleislakiin koottaisiin keskeiset viranomaisten tiedonhallintaan liittyviä velvoitteita koskevat säännökset siten, että sääntely kattaisi velvoitteet koko informaation elinkaaren ajan. Tämän mukaisesti ehdotettiin, että lakiin otettaisiin tarpeellisessa määrin muokattuna viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin sisältyvät hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset, arkistolain (831/1994) sääntely sekä julkisen tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännökset. Keskeisimmät tietoturvallisuutta koskevat säännökset otettaisiin lakiin tietoturvallisuudesta valtionhallinnosta annetun asetuksen (682/2010) pohjalta.

Yleislaki on laki, jolla annetaan tiettyä toimintaa koskevat yleiset säännökset. Yleislain säännösten tulisi olla sovellettavia hyvinkin erilaisissa toiminnoissa, minkä vuoksi yleislain säännökset ovat usein melko abstrakteja. Tästä taas johtuu (esim. pääasiassa yksittäisen viraston sovellettavaksi tulevaan lakiin verrattuna) tavanomaista suurempia vaatimuksia etenkin julkishallinnon sääntelyyn tähtäävälle lainvalmistelulle: lainvalmistelun perusteena tulee olla mahdollisimman hyvä tietopohja mm. viranomaisten eri lakeihin perustuvista velvollisuuksista, säänneltävään ilmiöön vaikuttavista muista laeista ja niiden funktioista. Yleislakien valmisteluun liittyy myös tarve yrittää huolehtia sääntelyn sovellettavuudesta ja kohtuullisesta pysyvyydestä ajan kuluessakin.

Edellisessä mainitusta seikoista seuraa, että yleislakien valmisteluun olisi varattava riittävä valmisteluaika ja että perusvalmistelu olisi laajapohjaista ja mahdollinen jatkovalmistelukin verkostoitunutta. Huolenpito näistä seikoista vaikuttaa välittömästi siihen, miten hyvin lainsäädännön täytäntöönpano sujuu ja uudistuksen tavoitteet toteutuvat.

Täytäntöönpanon näkökulma tulisi olla muutoinkin mukana lainvalmistelussa suunnittelemalla asianmukaiset lakien voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Alemman asteiset, etenkin välittömästi lain sovellettavuuteen vaikuttavat säännökset, olisi myös asianmukaista ainakin pääpiirteissään hahmotella jo ennen hallituksen esityksen antamista.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ja sen valmistelussa näyttää olevan piirteitä, joista voi päätellä valmisteluajan loppuneen kesken.

> Valtiovarainministeriön marraskuussa 2016 asettama työryhmä selvitti julkisen hallinnon tiedonhallinnan linjauksista ehdotuksen, joka valmistui keväällä 2017. Työryhmän raporttiin ei sisältynyt säädösluonnoksia. Oikeusministeriön edustaja liitti raporttiin lausuman. Sinä todettiin oikeusministeriön katsovan, että raportissa tuodaan esiin sellaisia oikeusministeriön toimialaan kuuluvan julkisuuslain muutostarpeita, joiden perusteita ei ole käsitelty raportissa tarkemmin. Oikeusministeriö ei näin ollen voinut kaikilta osin yhtyä esitettyihin julkisuuslain tarkistamista koskeviin näkemyksiin.
>
> Alkuvuodesta 2018 asetetiin pääosin valtiovarainministeriön virkamiehistä koostunut valmistelutiimi, jonka määräaika päättyi 30.9.2018. Sen mietintöä tai muuta työn lopputulosta ei ole julkaistu. Lausuntokierros valtiovarainministeriössä laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta järjestettiin 20.8.2018–1.10.2018. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja noin 700 organisaatiolta ja lausuntoja saatiin yhteensä 218. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin laintarkastukseen 23.10.2018 ja laintarkastuksen palaute on päivätty 7.11.2018. Esitys annettiin eduskunnalle 5.12.2018.
>
> Jokainen näin laajaa uudistusta valmistellut voi päätellä, että
>
> - laajan uudistuksen perusvalmistelu ei voi asianmukaisella tavalla onnistua yhdeksässä kuukaudessa;
> - lausuntopalautteen yksityiskohtainen käsittely tuskin on ollut mahdollista; sama saattaa koskea laintarkastuksen palautetta

Lainvalmistelun aikataulu lienee osaltaan vaikuttanut esityksen merkittävään keskeneräisyyteen ja muihin esityksen arviointiin vaikuttaviin tekijöihin. Esityksellä ei voida luoda viranomaistiedon koko elinkaaren kattavaa sääntelyä, koska esitykseen ei sisälly ehdotusta arkistolain muuttamisesta.

Ehdotettujen säännösten suhde toisiinsa sekä muuhun lainsäädäntöön – muun muassa arkistolakiin ja julkisuuslakiin – jää monilta osin epäselväksi. Säännösten sijoittamisessa ei ole otettu huomioon eri lakien funktioita ja merkitystä tiedonhallinnassa ja ehdotettuun tiedonhallintaa koskevaan lakiin on otettu säännöksiä, jotka eivät siihen asiallisesti kuulu. Nämä seikat ovat olleet omiaan vaikuttamaan siihen, että ehdotetulla lailla tiedonhallinasta julkishallinnossa ei voida toteuttaa niitä tavoitteita, joita perustellusti voidaan asettaa laille, jonka tulisi toimia tiedonhallinnan yleislakina.

Hallituksen esityksen perustelut ja säännösehdotukset eivät kaikilta osin vastaa toisiaan. Perusteluissa on esitetty sellaisia tulkintoja informaatio-oikeudellisesta sääntelystä, jotka eivät vastaa lainsäädäntöä ja yleistä käsitystä niistä. Perusteluissa käsitellään esim. monin paikoin arkistolakia ja käsitteitä ”pysyvä

säilyttäminen” ja ”arkistointi” tavalla, joka ei vastaa arkistolainsäädännön lähtökohtia. Myös esim. asiakirjan luokituksesta tietoturvallisuuden toteuttamiseksi ja luokituksen vaikutuksista esitetään osin harhaanjohtavia käsityksiä.

Hallituksen esityksen perusteluilla on merkitystä lainsäädännön soveltamisessa ja täytäntöönpanossa ja niihin liitetään käytännössä jonkinasteinen yleinen luotettavuus. Kun kysymys on poikkihallinnollisesta ja laajasti eri viranomaisissa sovellettavaksi suunnitellusta laista, perusteluilla on vielä tavanomaistakin suurempi merkitys.

Nyt esillä oleva hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on vaikeaa toteuttaa niitä tavoitteita, joita perustellusti voidaan asettaa tiedonhallintaa julkishallinnossa sääntelemään tarkoitetulle yleislaille.

2. Lausunnon rajaus

Edellä ilmenevistä syistä tässä lausunnossa tarkastellaan hallituksen esitystä osana julkishallinnon informaatio-oikeudellista sääntelyä. Lausuntoon on ajankäyttöön liittyvistä syistä voitu sisällyttää säännöskohtaisia tai säännöstyyppikohtaisia havaintoja vain rajoitetusti. Muotoilusta on vain muutama ehdotus esimerkkinä siitä, miten ehdotuksissa on monilta osin käytetty ao. yhteydessä yleisesti käytettävästä sääntelytavasta ja käsitteistä poikkeavia ilmaisuja.

3. Ehdotus laiksi julkishallinnon tiedonhallinnasta

3.1. Lain tarkoitus

Lakiehdotuksen *1 §:n 1 momentissa* lain tarkoitus on määritelty kuvaamalla ensisijaisesti seikkoja, joita voitaisiin pitää lähinnä lain toiminnallisina tavoitteina (”varmistaa laadukas tiedonhallinta”, ”mahdollistaa tietoaineistojen tehokas hyödyntäminen”).

Kun otetaan huomioon lain luonne yleislakina, parempi vaihtoehto olisi ollut kirjoittaa säännös ottamalla huomioon ja kuvaamalla niitä intressejä, joiden suojaamiseksi ja toteuttamiseksi laki säädetään. Lain tarkoituksena tulisikin luonnollisesti olla, että viranomaiset ja muut lain soveltamisalan piiriin kuuluvat yksiköt ottavat huomioon erilaiset viranomaisten tietoaineistoihin liittyvät intressit ja että ne suunnittelevat ja toteuttavat tiedonhallintansa laissa osoitetulla tavalla tämän mukaisesti.

3.2. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön (2 § 1 k; 3 §)

Ehdotetun lain *organisatorista soveltamisalaa* koskeva *pääsääntö* ilmenee 3 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 kohtaan sisältyvän viranomaisen määritelmän kautta. Tämä merkitsee, että 3 §:n 1 momentti koskee julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa

tarkoitettuja orgaaneja. Momentissa laajennettaisiin laki koskemaan myös yliopistoja ja ammattikorkeakouluja.

Ehdotetussa *4 momentissa* lain tietoturvallisuutta (4 luku) ja tietojen luovuttamista ja asiakirjarekisteriä koskevat säännökset (22 – 25 §) *ulotettaisiin myös viranomaisen lukuun toimiviin.*

Säännösehdotuksen perusteluissa ei ole esitetty riittäviä perusteita, miksi laki pitäisi suoraan ulottaa viranomaisten lukuun toimiviin. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan toimeksiantotehtävää suoritettaessa saadut ja laaditut asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Ehdotus antaa aiheen kysyä, onko tarkoituksena vähentää viranomaisen vastuuta tai määräämisvaltaa asiakirjoistaan. Perusteluissa todetaankin, että toimeksiantotehtävän saaneen velvoitteet tulisi joka tapauksessa sisällyttää ostopalvelusopimuksen sopimusehtoihin.

Lakiehdotuksen tietoturvallisuutta, tietojen luovuttamista, asiakirjarekisteriä ja asiakirjan julkisuuden kuvaamista (28 §) koskevia säännöksiä *sovellettaisiin lisäksi kaikkiin orgaaneihin, joiden toimintaan muuten sovelletaan julkisuuslakia*. Perusteluissa esimerkkinä käsitellään erityisesti ortodoksista kirkkoa, mutta mainitaan myös sellaiset julkisia hallintotehtäviä hoitavat, joita koskevissa erityissäännöksissä säädetään julkisuuslain soveltamisesta.

Erityissäännöksiä, joilla julkisuuslain soveltamisalaa on laajennettu, on suhteellisen runsaasti ja ne koskevat hyvin erilaisia toimintoja (esim. erilaiset yksityiset arviointi- ja tarkastuslaitokset sekä viranomaisten valvontatehtävissä avustavat asiantuntijat, eräät kunnan tai valtion määräämisvallassa olevat yhtiöt). Osa erityissäännöksistä on muotoiltu tulkinnanvaraisella tavalla siten, että ne on mahdollista ymmärtää tarkoittavan yksinomaan toiminnan avoimuutta tai tiedonsaantia asiakirjasta. Siten *ehdotus toisi tietoturvallisuussääntelyn ja asiakirjarekisteriin liittyvien velvoitteiden piiriin laajan joukon uusia toimijoita.*

Esityksen perusteella näyttää siltä, että tästä johtuvia seikkoja ei ole lakia valmisteltaessa arvioitu. Sinänsä voidaan hyvin perustella sitä, että perustuslain 126 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös huolehtia tehtävän hoidon seurauksena syntyvien tietoaineistojen tietoturvallisuudesta. Tässä yhteydessä on aihetta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriössä on vireillä selvitys siitä, tulisiko julkista hallintotehtävää hoitavat ja julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt ja miltä osin saattaa julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tämänkin vuoksi olisi asianmukaista suhtautua pidättyvästi ehdotetun kaltaisiin muutoksiin.

Ehdotetussa *3 momentissa* on puolestaan rajoitukset mm. lain tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevien säännösten soveltamisesta. Ehdotetussa *5 momentissa* soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin Ahvenanmaan maakunnan ja siellä toimivat kunnalliset viranomaiset samoin kuin siellä toimivat valtion viranomaiset, joista viimeksi mainitut kuuluvat julkisuuslain soveltamisalan piiriin.

Tiivistelmänä voidaan todeta, että lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotettu lain organisatorista soveltamisalaa koskeva sääntelytapa on rakenteellisesti epälooginen ja vaikeasti hahmotettavissa. Samaa organisaatiota koskevaa sääntelyä on useammassa momentissa.

Sisällöllisesti olennainen kysymys on *ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön*. Tätä koskeva säännös on sijoitettu lakiehdotuksen *3 §:n 2 momenttiin*. Säännöstä kuvataan informatiiviseksi viittaussäännökseksi. Säännöksen informatiivisuuta vähentää se, että muotoiluissa ei ilmaista, mistä seikoista viitattavissa laeissa säädetään. Yleensä viittaukset muihin lakeihin mainitaan niiden tärkeysjärjestyksessä suhteessa lain sääntelykohteeseen – hallintolaki (434/2003) ei liene keskeisin ehdotetun lain kannalta. Säännöksen sijoituspaikka ei myöskään ole asianmukainen. Toisaalta viittausta hallinnon yleislakeihin ei yleensä oteta säädettävään lakiin, jossa ei säädettäisi niistä poikkeavasti – pykälän ensimmäinen virkettä voidaan siten pitää tarpeettomana.

Lakiehdotuksessa on säännöksiä seikoista, joista on säädetty erikseen muussa lainsäädännössä. Säännösehdotuksessa ei ole säännöstä siitä, että tällaiset erityissäännökset syrjäyttävät vastaavat yleislain säännökset. Merkityksellistä on myös, että ehdotettuun lakiin on otettu säännöksiä, joiden oikea paikka eri lakien funktioiden vuoksi on asiaa muutoinkin käsitelevässä yleislaissa. Tällaisia ovat etenkin lakiehdotuksen 5 lukuun sijoitetut 21 – 24 §. Näitä käsitellään sisällöllisesti jäljempänä jaksossa 4 ja 3.5.

3.4. Tietoturvallisuus (4 luku)

Lakiehdotuksen *12 §:*ään on otettu velvoite henkilöstön luotettavuuden varmistamisesta, minkä toteuttamiseksi tiedonhallintayksikön tulisi tunnistaa ne tehtävät, joissa henkilöltä on edellytettävä erityistä luotettavuutta. Säännöksessä olisi viittaus turvallisuusselvityslakiin (726/2014) ja yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin (759/2004). Viittaussäännös on kirjoitettu osin epätarkasti ja osin harhaanjohtavia ilmaisuja käyttämällä.

Henkilöturvallisuusselvityksessä ei ole kysymys henkilöarvioinnista – turvallisuusselvityslain 42 §:n 3 momentissa nimenomaisesti kielletään sisällyttämästä henkilöturvallisuusselvitykseen selvityksen laativan viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa säädetään työnantajan oikeudesta laissa säädetyin edellytyksin hankkia työnhakijasta henkilöluottotietoja (5 a §) sekä oikeudesta käsitellä asianomaisen henkilön toimittamaan huumeainetestiin sisältyviä tietoja (5 luku). Näillä tiedoilla voi luonnollisesti olla merkitystä luotettavuuden arvioimisessa, mutta niitä ei voi pitää henkilöarviointeina. Lain 13 §:ssä säädetään henkilö- ja soveltuvuusarvioinneista, joissa työntekijää voidaan hänen suostumuksellaan testata työtehtävien hoidon edellytysten tai koulutus- ja muun ammatillisen kehittämisen tarpeen selvittämiseksi. Näiden ei katsota kuuluvan henkilön

luotettavuuden varmistamiseen, mikä ilmenee välillisesti myös turvallisuusselvityslain 17 §:stä.

Ottaen huomioon turvallisuusselvityslaissa käytetyn käsitteistön sekä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännökset sellaisista toimista, joilla voi olla merkitystä luotettavuuden arvioinnissa, asianmukainen muotoilu voisi olla esim. seuraavan kaltainen:

> *”Henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen edellytyksistä* säädetään turvallisuusselvityslaissa (726/2014). *Työnantajan oikeudesta selvittää työntekijän luotettavuuden arvioimiseksi häntä koskevat luottotiedot ja käsitellä huumausainetestejä koskevia tietoja säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).”*

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuudesta säädettäisiin lain *13 §:ssä*. Tiedonhallintayksikön tehtävänä olisi seurata tietoturvallisuuden tilaa sekä varmistaa tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuutta niiden koko elinkaaren ajan. Epäselvää on, miksi tiedonhallintayksikön tulisi erikseen varmistaa sellaisten tietoaineistojen turvallisuus, jotka on siirretty arkistolaitokseen.

Tiedonhallintayksikön olisi myös selvitettävä tietojenkäsittelyyn liittyvät riskit ja mitoitettava tietoturvallisuustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Tietoturvallisuustoimien tuleekin luonnollisesti perustua riskinarviointiin. Säännöksen muotoilussa kysymyksen herättääkin se, mikä on säännöksen ja tietoturvallisuusluokituksen ja sen mukaisten tietoturvallisuusvaatimusten suhde.

Pykälän *3 momentin* mukaan viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjan julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa. Säännös näyttää olevan systemaattisesti väärässä paikassa; siinähän säännellään yleisestä tietovarantojen ja tietojärjestelmien suunnitteluun liittyvästä velvoitteesta, ei tietoturvallisuudesta. Tämän lisäksi se on sisällöltään puutteellinen verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviin suunnittelussa huomioon otettavia tekijöitä koskeviin määrittelyihin (ks. julkisuuslaki 18 § 1 mom. 4 k, asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintavasta, 1 §).

Ehdotetussa *14 §:n 2 momentissa* oleva lakiviittaus olisi aiheellista kirjoittaa erityissäännöksen muotoon (sanojen ”noudatetaan, mitä” sanan ”säädetään” tilalle), koska erityissäännöksestä pykälän perustelujen mukaan näyttäisi olevan kysymys.

Ehdotetun lain *18* §:ssä on säännökset turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista valtionhallinnossa. Esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on luopua kokonaan suojaustasoluokituksesta. Vastedes käytettäisiin vain turvallisuusluokitusta.

Eritasoiset suojaustasoluokat eroavat toisistaan suojattavien etujen merkittävyyden mukaan. Perustavanlaatuinen seikka voimassa olevan lain ymmärtämisessä on, että suojaustasoluokituksen tarkoituksena on osoittaa,

minkälaisia tietoturvallisuusvaatimuksia on kulloinkin noudatettava käsiteltäessä luokiteltuja tietoaineistoja. Suojaustasoluokitus määrittelee myös turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimuksen tason. *Turvallisuusluokitus ilmenee vain omana luokitusta koskevana erityismerkintänä ja se on tarkoitettu käytettäväksi lähinnä kansainvälisessä yhteistyössä ja kansallisesti vain rajoitetusti*, kuten osassa turvallisuusviranomaisten asiakirjoja.

Ehdotus muuttaisi merkittävällä tavalla nykyisiä menettelyjä ilman kestäviä perusteita ja aiheuttaisi osaltaan vaikeuksia Suomen kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden hoitamiselle.

Asiakirjan luokitus tietoturvallisuuden toteuttamiseksi on ensisijaisesti hallinnon sisäisiä velvoitteita osoittava menettely. Sen avulla ei voida eikä saa syrjäyttää perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen toteuttamista koskevan julkisuuslain sääntelyä. Julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen arviointia koskevasta luvusta 4 tarkemmin ilmenevistä syistä turvallisuusluokitusmerkintää ja sen perusteita koskevat säännökset tulisi olla julkisuuslaissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa löytyy joitakin mainintoja, joissa todetaan, että turvallisuusluokitus on tarkoitus säilyttää nykyisellään (esim. s. 97). Tämä ei vastaa esityksen sisältöä, kuten lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentista ja julkisuuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (lakiehdotus n:o 2) 25 §:n 2 momentista ilmenee – nykyiselle kansainvälisissä tietoturvallisuusvelvoitteissa käytössä olevan luokitusmerkinnän ”KÄYTTÖ RAJOITETTU” tekemisestä ei enää voitaisi säätää eikä sitä käyttää.

Suojaustasoluokituksesta luopumisella on erilaisia seurauksia. Yhtenäisesti sovellettavat tietoturvallisuustasovaatimukset on nähty viranomaisten välisen tietojenvaihdon edellytykseksi. Ehdotus merkinnee, että merkittävä osa julkishallinnon päätöksenteossa yleisesti käytettävistä tietojärjestelmistä jäisi tietoturvallisuusluokituksen ulkopuolelle. Tällaiset tietojärjestelmät ovat säännönmukaisesti henkilörekistereitä, joiden tietoja käytetään mm. sosiaalihuollon ja -turvan toteuttamiseksi tai muutoin yksilöä koskevaan päätöksentekoon ja jotka usein sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja. EU:n tietosuoja-asetuksessa säädetään tietoturvallisuudesta varsin yleisluonteisin säännöksin, siinä osoitettuja menettelyjä ei kaikilta osin sovelleta julkishallintoon (käytännesäännöt, 42 artikla) tai ne saavat konkreettisen sisällön vasta myöhemmin. – Esityksestä ei käy ilmi, *minkälaiseksi tietoturvallisuuden tason julkishallinnossa on ehdotusten seurauksena arvioitu käytännössä muotoutuvan ja mikä sääntelyssä todella estää sen ainakin osittaisen alenemisen.*

Yleisestä suojaustasoluokituksesta luopuminen voi kaventaa myös niiden virkojen ja tehtävien piiriä, joihin nimittämisen edellytyksenä on Suomen kansalaisuus (lakiehdotus n:o 8) tai joista henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä (lakiehdotus n:o 5).

Ehdotuksen mukaan turvallisuusluokitus tulisi yleisesti pakolliseksi. Tämä vaikuttaa ylimitoitetulta ottaen huomioon käytännön hallintotoiminnassa esillä olevat erilaiset tilanteet ja nykyisen sääntelyn jättämä harkintavalta viranomaiselle. Kun mahdollisuus luokitella erilaiset salassa pidettävät asiakirjat nykyiseen tapaan suojaustasoluokkiin poistettaisiin, viranomaisille voi syntyä tarve yleisten turvallisuusetujen suojaamista koskevien salassapitosäännösten laajentavaan tulkintaan. Tietoturvallisuusluokituksen (suojaustaso- ja turvallisuusluokittelu) käytössä voi ongelmana jo muutoinkin olla asiakirjojen ”yliluokittelu”. Vaikutus julkisuusperiaatteen toteutumiselle voi vaikeutua ja johtaa muutoksenhaun lisääntymiseen tiedonsaantia koskevien ratkaisujen johdosta.

Perusteluista tai ehdotetusta 18 §:stä ei ilmene nykyisen lainsäädännön tapaan tietoturvallisuusluokituksen tarkoitusta ilmentäviä syitä (ks. esim. julkisuuslain 25 §:n 3 momentti ja 36 §:n 3 – 5 kohta). Tämä vaikuttaa lakiehdotuksen *4 momentin* ja siinä säädettäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden riittävyyteen ja toimivuuteen. Lakia valmistelleilla olisi ollut käytettävissä valmis malli valtuutussäännöksen kirjoittamistavasta julkisuuslain 36 §:n 1 momentin 3 – 5 kohdissa.

Tiedonhallintalain voimaantulo näyttää sisältävän vaaran, että voimaantulo luo hallitsemattoman tilanteen. Tietoturvallisuusasetus kumoutuisi lakien yleisenä voimaantulopäivänä, jonka jälkeen voi syntyä tilanne, että Suomessa ei olisi lainkaan tietoturvallisuusluokitusta. Tämä puolestaan loisi erikoisen tilanteen mm. kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteiden hoitamisessa. Hallituksen esitykseen ei sisälly asetusluonnosta eikä sellainen ole tiettävästi ollut lausuntokierroksella. Asetuksen huolellinen valmistelu lausuntokierroksineen vaatii riittävästi aikaa. Siirtymäsäännös olisikin otettava julkisuuslakiin, ks. jäljempänä jakso 4.

3.5. Havaintoja muista lakiehdotuksen säännöksistä

Lakiehdotuksen 2 – 5 luvut vaatisivat tarkemman tarkastelun kuin mihin nyt on ollut mahdollisuuksia. Jäljempänä joitakin havaintoja esimerkinomaisesti.

Lakiehdotuksen *4 §:ssä* määritellään tiedonhallintayksiköt. Yleisperustelujen keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä jaksossa perusteena käsitteelle ja sen käyttöönotolle ”on se, että julkisuussääntely, jonka viranomaiskäsitettä myös ehdotetussa laissa noudatetaan, lähtee viranomaisten erillisyysperiaatteesta, jonka vuoksi osa valtion virastoista koostuu useista viranomaisista tai kunnat koostuvat kunnallisista toimielimiin jakautuneista viranomaisista”.

Julkisuuslakiin vetoaminen ei ole asianmukaista tässä yhteydessä ottamatta huomioon sitä yhteyttä, joissa viranomaisen käsitteellä on merkitystä julkisuuslain soveltamiselle etenkin valtionhallinnossa. Julkisuuslain kokonaisuudistusta valmisteltaessa keskeinen tavoite oli valmistelun julkisuuden lisääminen. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi muun ohella viranomaiseksi määriteltiin tietyt viranomaisen asettamat toimielimet

(julkisuuslaki 4 § 1 mom. 8 k). Viranomaisten ”erillisyys” tässä yhteydessä merkitsee ensisijaisesti sitä, että toimielin päättää itse sen laatimien tai sille tulleita asiakirjoja koskevat asiakirjapyynnöt ja milloin toimielimen viranomaiselle toimittama asiakirja tulee pääsäännön mukaan julkiseksi. Asiakirjojen julkisuudesta päättämisestä ”viranomainen” voi vaihdella tilanteen mukaan: jos kysymys on asiasta, joka kuuluu koko organisaatiolle, sitä koskevan asiakirjapyynnön ratkaisee yleensä ao. organisaatio, ei sen yksittäinen yksikkö (esim. ministeriö talousarvioasioita koskevan pyynnön johdosta), jollei työjärjestyksestä muuta johdu.

Lakiehdotuksessa osa velvoitteista kuuluisi tiedonhallintayksikölle ja osa viranomaiselle. Sääntely on omiaan vaarantamaan vastuusuhteiden selkeyttä julkishallinnossa kun otetaan huomioon viranomaisten tehtäviä toimivaltuuksia, oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva erityissääntely. – Jos kunnan yleishallinnolle halutaan osoittaa koordinoivia tehtäviä ja siihen on todellinen tarve, se voitaisiin harkinta toteutettavaksi osana kuntalain sääntelyjärjestelmää.

Tiedonhallintalain tapaisesta yleislaista olisi hyvä ilmetä, mitkä sen yleiset tavoitteet ovat – mitä yleisiä ja yksityisiä etuja se turvaa. Tämä ei, kuten edellä jaksossa 3.1. on todettu, ilmene lakiehdotuksen tarkoitussäännöksessä. Tiedonhallinnan tavoite ei voi olla esim. vain edistää sähköistä hallintoa tai mahdollisimman laajaa viranomaisten tietovarantojen käyttöä. Lakiehdotuksen *5 §:n 2 momentissa* tiedonhallinnan suunnitteluvelvoite on määritelty varsin kapeasti verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön, missä viranomaisten velvollisuudeksi määritellään ottaa tietojärjestelmien suunnittelussa huomioon tietoihin liittyvät informaatio-oikeudet (ks. esim. julkisuuslaki 18 § 1 mom. 4 mom.).

Lakiehdotukseen otetut menettelyitä ja asiakirjan laatimista koskevat velvoitteet (6 § 2 mom., 8 – 10 §*)* vaikuttavat raskailta. Sääntelyssä jää myös jokseenkin epäselväksi, mitä asiakirjan laatimisvelvollisuus käytännössä tarkoittaa. Lakiehdotuksen *6 §:n* 1 momentissa tarkoitetun ”tiedonhallintakartan” sisällöstä säädettäisiin vasta asetuksella. Muille viranomaisille tulisi kuitenkin velvollisuus pitää sen tietosisältöä ajan tasalla omalta osaltaan.

Perusteluissa on luotu vaikutelma, että lakiehdotuksen *10 §:*ssä tarkoitetun julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan työssä otettaisiin huomioon mm. julkisuuslaki. Lautakunnan asiantuntemusta koskevassa sääntelyssä ei kuitenkaan ole mainintaa oikeudellisesta asiantuntemuksesta. Lautakunnan rooli julkisuuslainsäädäntöä koskevissa asioissa jää muutoinkin epäselväksi.

Tiedonhallintalautakunnan merkityksestä ja sen työstä saatavasta lisäarvosta ei perustelut huomioon ottaen voi saada varmuutta. Valtiovarinministeriölle ja lautakunnalle ehdotetut tehtävät antavat aiheen kysyä, voivatko nämä vastata viranomaisten tiedonhallinnan erilaisiin tarpeisiin. Mainituilla viranomaisilla ei esim. ole sellaista osaamista ja tietoa eri viranomaisten tietoaineistoista kuin Kansallisarkistolla, jonka toimivaltuudet kattavat viranomaisinformaation koko elinkaaren.

Lakiehdotuksen *20 §*:ssä säädettäisiin tietoaineistojen hankkimisesta viranomaisen tehtäviä varten. Säännöksissä asetettaisiin viranomaiselle velvollisuus ”pyrkiä” hankkimaan tarvitsemansa tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

Säännösehdotuksen soveltamisala liittyy hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädettyyn selvittämisvelvollisuuteen, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kysymys on virallisperiaatteen noudattamisesta: viranomaisen velvollisuutena on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti. Lainvalmistelussa olisikin ollut aihetta pohtia, olisiko sääntely ollut sijoitettavissa hallintolakiin siihen sopivalla tavalla.

Ehdotetun 20 §:n 2 momenttikin liittyy käytännössä hallintoasian käsittelyyn. Sen mukaan viranomainen ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan sellaista otetta, jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Säännöksen muotoilu antaa aiheen kysyä voiko viranomainen hankkia tiedot, jos sillä on siihen oikeus minkä tahansa tehtävän hoitamiseksi, vai tuleeko tiedonsaantioikeus kattaa myös ao. tilanteessa käsiteltävänä olevan asian. Asia on merkityksellinen henkilötietojen suojan kannalta.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä on säännökset tietoaineistojen säilytystarpeen määrittelyksi. Sen 1 momentissa lueteltaisiin säilytysaikojen määriteltäessä huomioon otettavia seikkoja. Ehdotetun 2 momentin mukaan säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Arkistoviranomaiset määrittelevät, mitkä viranomaisen asiakirjat ovat pysyvästi säilytettäviä sekä mm. ohjaavat viranomaisten asiakirjojen seulontaa pysyvää arkistointia varten. Siitä, milloin viranomaiset käytännössä siirretään arkistolaitokselle, arkistolaitos määrää erikseen.

Koska lakiehdotuksen ulkopuolelle on jätetty kokonaisuudessaan arkistolain mukainen sääntely, on epäjohdonmukaista, että lakiin otettaisiin mitään säännöstä säilyttämisaikojen määrittelystä. Ehdotettu 2 momentti on omiaan johtamaan harhaan asiakirjan säilyttämiseen liittyvistä vastuusuhteista. Pykälä olisi asianmukaisinta jättää säätämättä.

Lakiehdotuksen 22 – 24 § kuuluvat asiallisesti julkisuuslain soveltamisalaan ja ne tulisi poistaa tiedonhallinnan yleislaista. Säännökset vaatinevat joka tapauksessa tarkennuksia.

4. Ehdotus laiksi julkisuuslain muuttamisesta (lakiehdotus n:o 2)

Lakiehdotuksen *3 §:stä*, joka määrittelee julkisuuslain tarkoitusta, ehdotetaan poistettavaksi maininta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamisesta. Pykälään ehdotetaan lisäksi otettavaksi uusi 2 momentti, jossa olisi informatiivinen viittaussäännös lakiin tiedonhallinnasta julkishallinnosta.

Ehdotetun uuden 2 momentin paikka ei ole 3 §:ssä, koska viittaussäännöksessä ei ole kysymys julkisuuslain tarkoituksen määrittelystä. Jos viittaussäännös katsotaan tarvittavan, sääntely on asianmukaisinta toteuttaa ottamalla asiasta säännös 2 §:n 2 momentiksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että viittausta ei yleensä oteta hallinnon yleislakeihin, jollei se ole tarpeen säädösten välisen suhteen järjestämiseksi.

Lain *15 §:n 3 momenttia* muutettaisiin siten, että velvollisuudesta turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä viitattaisiin suoraan ja yksinomaan tiedonhallintaa julkishallinnossa koskevaan lakiin.

Viittaussäännös tällä tavalla muotoiltuna voi aiheuttaa tulkintaongelmia sen suhteen, mikä merkitys asiakirjaan tehdyillä merkinnöillä on suhteessa asiakirjan julkisuuden määräytymiseen. Voimassa olevassa lainsäädännössä selkeän yksiselitteinen lähtökohta ja pääsääntö on, että *merkinnät eivät sellaisenaan julkisuuslain mukaista tiedonsaantipyyntöä käsiteltäessä luo tai merkitse salassapitovelvollisuutta*; ne toimivat ja välittävät tiedon asiakirjapyyntöä käsittelevälle eräänlaisena varoituksena. Kun lisäksi otetaan huomioon ehdotetun 25 §:n 2 momentin muotoilu, vaarana on, että turvallisuusluokitusta osoittavaa merkintää voitaisiin vastakohtaisuuspäätelmän vuoksi pitää rajoituksena tiedon antamiselle asiakirjasta. Siksi näyttäisikin välttämättömältä, että 15 §:ssä ei viitattaisi suoraan tiedonhallintaa julkishallinnossa koskevaan lakiin, vaan että turvallisuusluokituksesta säädettäisiin nykyiseen tapaan lain 25 §:ssä, johon sisällytettäisiin sopivalla tavalla viittaus tiedonhallintaa julkishallinnossa koskevaan lakiin.

Ehdotuksen mukaan lain *16 §:n* tiedon antamistapaa koskevaan säännökseen lisättäisiin uusi *4 momentti*, johon otettaisiin viittaussäännös tiedonhallintaa julkishallinnossa koskevan lain tiedon antamista koskevan teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla.

Kuten hallituksen esitys jo itsessään näiltä osin osoittaa, kysymys on julkisuuslain soveltamisalaan ja funktioon kuuluvasta asiasta: se, mitä tietoja ja millä tavoin viranomaisten asiakirjasta annetaan, kuuluu julkisuuslain soveltamisalan piiriin. Tiedonhallintaa julkishallinnossa koskeva laki on tarkoitus olla soveltamisalaltaan yleislaki, ei erityissäädös, jossa tulisi poiketa julkisuuslaissa säädetystä. Siten *teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla*

annettavien viranomaisten asiakirjojen antamista koskevat säännökset kuuluvat julkisuuslakiin.

Edellä mainittujen syiden vuoksi ehdotettu *29 §:n 3 momentin* kumoaminen olisi asianmukaista ottaa tarkempaan tarkasteluun. Näin etenkin sen vuoksi, että tietohallinnosta julkishallintoa koskeva lakiehdotuksen mukaan salassapitosäännösten ja tiedon antamistapaa koskevien säännösten suhde jää ehdotuksessa epäselväksi.

Lain *25 §:n 2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin siten, että siinä säädettäisiin salassapitomerkinnän merkitsemistavasta. Ehdotettu muutos ei yksityiskohtaisuudessa vaikuta olevan välttämätön julkisuuslain luonne yleislakina ja merkintöjen oikeudellinen merkitys huomioon ottaen. Merkintöjen yhdenmukaisuudessa ei ole myöskään osoitettu olevan erityisiä ongelmia käytännössä.

Toiseksi 25 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi lause, joka koskee salassapitomerkinnän poistamista tai muuttamista. Se mukaan silloin, kun asiakirjan tai siinä olevien tietojen salassapidolle ei enää ole perusteita merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus olisi ehdotuksen mukaan tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Ehdotettuun lisäykseen liittyy perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeuden ja erityisesti sen käytännön toteuttamista vaarantavia piirteitä. Tämä johtuu useammastakin eri seikasta.

Asiakirjan salassapitovelvollisuus on ensinnäkin suhteellista ja sen voimassaoloon vaikuttaa ajan kuluminen: etenkin vahinkoedellytyslausekkeen sisältävissä salassapitosäännöksissä tarkoitettua vahinkoa ja haittaa ei välttämättä synny enää silloin, kun asiakirjaa pyydetään, vaikka tällaiset vaikutukset ovatkin olleet asiakirjaa laadittaessa.

Sama koskee asiakirjoja, joihin on merkitty turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ottaen kuitenkin huomioon kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) sääntely, jonka kuvaus hallituksen esityksessä on epätarkka. Siinä todetaan ehdottomana sääntönä, että mainitun lain mukaan turvallisuusluokitellut asiakirjat olisivat salassa pidettäviä. Näin ei kuitenkaan aina ole, vaan salassapitovelvollisuus on riippuvainen kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen sisällöstä. Useimmat Suomea sitovat sopimukset sisältävät muun ohella lausekkeen, jonka mukaan toisen sopimuspuoli, kuten Suomi, voi aina pyytää tietoa siitä, onko turvallisuusluokitus edelleen voimassa. Tiedonsaantipyyntöä käsiteltäessä asiakirjan julkisuus on korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan arvioitava aina tapaus- ja asiakirjakohtaiseksi silloin, kun asiakirjaa pyydetään.

Lakiehdotuksen *25 §:n 3 momenttiin* ehdotetaan otettavaksi uusi asiakirjaan tehtäviä merkintöjä koskeva säännös. Sen mukaan muuhun kuin lain mukaan

salassa pidettävään asiakirjaan voidaan tehdä merkintä ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA” ja ruotsiksi ”UPPGES ENLIGT PRÖVNING”, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Ehdotuksen arvioinnissa on otettava huomioon kolme eri näkökohtaa. Ehdotuksella on ilmeisesti haluttu korvata alin suojaustasoluokka IV, joka vastaa turvallisuusluokkaa ”KÄYTTÖ RAJOITETTU”.

Lakiehdotuksen 18 §:ään on otettu säännökset turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista valtionhallinnossa. Sen 1 momentin mukaan turvallisuusluokittelumerkintä voitaisiin tehdä vain salassa pidettäviin asiakirjoihin. Siten harkinnanvaraisesti asiakirjat ja asiakirjat, joiden tietoja saa käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen, jäisivät luokittelun ulkopuolelle. Tämä lienee johtunee siitä, että ehdotuksen mukaan turvallisuusluokan merkitseminen tehtäisiin pakolliseksi ja että tämä saattaisi johtaa epätarkoituksenmukaisen laajaan KÄYTTÖ RAJOITETTU-merkintöjen käyttöön. Ehdotettua uutta merkintää ei tällä voidaan kutenkaan perustella.

Tietoturvallisuusluokitusta koskevissa säännöksissä voitaisiin hyvin säätää, että nykyistä ”KÄYTTÖ RAJOITETTU”-merkinnän tekeminen on viranomaisen harkinnassa. Näin siinäkin tapauksessa, että turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekeminen tehtäisiin pakolliseksi – menettelyn epätarkoituksenmukaisuudesta riippumatta. On joka tapauksessa asianmukaista, että Suomen viranomaisen asiakirjoja voidaan kansainvälisissä yhteyksissä suojata edellä tarkoitetun merkinnän avulla.

Asiaa arvioitaessa on lisäksi syytä ottaa huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, jotka perustustuvat lukuisiin kahdenkeskisiin sopimuksiin sekä kahteen kansainväliseen yleissopimukseen. Niissä kaikissa on mukana turvallisuusluokka KÄYTTÖ RAJOITETTU tai Suomi on ilmoittanut sopimuspuolena sen yhdeksi täällä käytettäväksi turvallisuusluokaksi – yleistä kansainvälisen käytäntöä vastaavalla tavalla.

Harkinnanvaraisesti julkisten asiakirjojen kysymyksessä ollen on myös syytä ottaa huomioon, että asiakirja voi olla harkinnanvaraisesti julkinen vain ennen sen lopullista valmistumista. Siten kysymys on usein varsin lyhyestä ajasta ja merkinnän tekeminen olisi usein paitsi tarpeetonta, myös epätarkoituksenmukaista.

Säännösehdotuksessa käytetty ilmaisu ”HARKINNANVARAISESTI JULKINEN” on harhaanjohtava sen vuoksi, että se ei kata sellaisia asiakirjoja, joiden käyttöä on rajoitettu. Tällaisia ovat esim. henkilörekisterit tai ulkomaanviranomaiselta saadut tiedot, joita antaessa on edellytetty, että niitä käytetään vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on annettu.

Merkinnästä säätäminen voi välillisesi vaikuttaa julkisuusperiaatteen soveltamiseen ja väärin tulkittuna käytännössä johtaa tiedonsaannin vaikeutumiseen. Edellä kuvattujen syiden vuoksi katsoisin, että ehdotettu 25 §:n 3 momentti olisi asianmukaisinta jättää säätämättä.

Ehdotetun *25 §:n 4 momentissa* on viittaus tiedonhallintaa julkishallinnosta koskevaan lakiin. Edellä on lähdetty siitä, että 25 §:ssä tulisi edelleenkin säilyttää säännös, josta ilmenee luokitusmerkinnät voimassa olevan lain 25 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla. Viittaus tiedonhallintaa koskevaan laki tulisi ottaa samaan yhteyteen.

Julkisuuslain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen ei sisälly lainkaan tietoturvallisuutta koskevia siirtymäsäännöksiä. Tästä aiheutuvia vaikutuksia on tarkasteltu edellä jaksossa 3.4. Asian korjaaminen vaatisi uuden siirtymäsäännöksen ottamista ehdotettuun lakiin julkisuuslain muuttamisesta.

5. Havaintoja muista liitännäislaeista

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain muuttamisesta koskevan lakiehdotuksen (lakiehdotus n:o 4) 3 §:ssä on tarpeeton viittaus julkisuuslain nojalla annettuun asetukseen, koska säännökset kumoutuisivat ehdotuksen mukaan. Viittaus tiedonhallintaa julkishallinnossa koskevaan lakiin ei ole tarpeen, ja se on joka tapauksessa sijoitettu säännökseen vääriin. Sivulause, ”jollei tässä laissa toisin säädetä” kuuluu olla välittömästi sanojen ”julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään” jälkeen.

Turvallisuusselvityslain muuttamista koskevan lakiehdotukseen (lakiehdotus n:o 5) tehdyt muutokset johtuvat tietoturvallisuusluokitukseen ehdotetuista muutoksista. Ehdotuksilla lienee yritetty estää vaikutukset sääntelyn asiasisältöön, jotka olisivat johtuneet suojaustasoluokituksesta luopumisesta.

Ehdotettuihin lisäyksiin on otettu teksti, joka pääosin vastaa voimassa olevan tietoturvallisuudesta annetun asetuksen mukaisia suojaustasoon III kuuluvia asiakirjoja. Tämän seurauksena säännökset tulisivat nykyistä vaikeammin hahmoteltaviksi. Muutosten tekninen toteuttamistapa ei ole onnistunut, koska suojaustasoa III (osin) vastaava määritelmä ehdotetaan otettavaksi saman sisältöisenä seitsemään eri pykälään.

Lisätyistä suojaustasoa III vastaavista määrittelyistä puuttuu kuitenkin maininta yksityisistä eduista, mikä asiallisesti kaventaa niitä tehtäviä, joita hoitavista henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia. Tällainen lopputulos ei ole hyväksyttävä – turvallisuusselvityslaki valmisteltiin laaja-alaisella kokoonpanolla, jossa mukana olivat mm. kaikki keskeiset turvallisuusviranomaiset.

Valtion talousarviosta annetun lain muuttamista koskevan lain (lakiehdotus n:o) 12 § olisi ollut kirjoitettavissa viittaamalla suoraan salassapitosäännöksiin.

Valtion virkamieslain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa (lakiehdotus n:o 8) olevat suojatasoluokista luopuminen ja korvaaminen turvallisuusluokituksella voivat vaikuttaa niiden tehtävien piiriin, joihin nimitettävien tulee olla Suomen kansalaisia. Asiaa ei valtion kehittämisosastolta saamieni tietojen mukaan ole lainvalmistelussa tarkemmin selvitetty.

Osaan lakiehdotuksia sisältyy ehdotus teknistä käyttöyhteyttä koskevien erityissäännösten kumoamisesta. Edellä jaksossa 4. on lähdetty siitä, että kaikki tietojen luovutustapaa yleisesti sovellettaviksi tarkoitetut säännökset tulisi sisällyttää julkisuuslakiin, joka yleislakina sääntee kaikkea tietojen luovuttamista viranomaisten asiakirjoista.

6. Kokonaisarviointia

Hallituksen esityksessä ehdotettua lakia tiedonhallinnasta julkishallinnossa kuvataan tiedonhallinnan yleislaiksi, vaikka sen ulkopuolelle on asiallisesti jätetty arkistolainsäädäntö. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät muodosta kattavaa tiedonhallinnan sääntelyä eivätkä selkeytä lainsäädäntöä yhden- ja johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Uudistukseen sisältyy päinvastoin piirteitä, jotka ovat omiaan hämärtämään eri lakien soveltamisalaa ja funktiota.

Lakiehdotuksissa käytetään tavanomaisesta poikkeavia käsitteitä ja ilmaisutapoja, jotka eivät ole vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisia. Esitystä laadittaessa ei ole riittävästi määrin otettu huomioon lainvalmistelua koskevia ohjeita ja oppaita.

Lainvalmistelulla ei ole ollut käytettävissään riittävää aikaa eikä muita resursseja, mistä seuraa, ettei ehdotettu yleislaki vastaa niitä vaatimuksia, joita yleislaeille voidaan perustellusti asettaa. Eri tahojen monipuoliselle ja aidolle kuulemiselle ei näytä jääneen riittävästi aikaa. Tämä ei ole ollut vaikuttamatta valmistelun tietopohjaan. Sama seuraus on osaksi ollut myös sillä, että perusvalmisteluvaiheen valmisteluelin oli valmisteltavan asian ja erityisesti sen poikkihallinnollisen luonteen kannalta suppea.

Tiedonhallintaa julkishallinnossa koskeva yleislaki olisi merkittävä uudistus, jos se valmistellaan asianmukaisella tavalla kartoittamalla asiaa koskeva erityislainsäädäntö ja huolehtimalla siitä, että säännösten ja eri säädösten väliset suhteet ovat selkeäitä ja että uusilla laeilla ei vaaranneta oikeusjärjestyksen yhden- ja johdonmukaisuutta.

Ennuste sille, että esityksen perusteella olisi luotavissa toimiva, selkeä ja johdonmukainen lainsäädäntö ilman merkittävää valiokunnan panosta, näyttää kokonaisuudessaan huonolta.