VALTIOVARAINMINISTERIÖ

6.2.2019

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara
tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen

Vastine hallituksen esityksestä 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi saaduista asiantuntijalausunnoista

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta saamistaan asiantuntijalausunnoista. Seuraavassa esitetään vastine kunkin lausunnonantajan esittämiin huomioihin ja näkökohtiin lausunnonantajittain ja joiltain osin asiakohdittain useamman lausunnonantajan lausuntokommentteja kooten.

Suojaustasoluokituksesta luopuminen

Wallin on lausunnossaan todennut, että 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.

Wallinin mukaan ehdotus muuttaisi merkittävällä tavalla nykyisiä menettelyjä ilman kestäviä perusteita ja aiheuttaisi osaltaan vaikeuksia Suomen kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden hoitamiselle. Esityksestä ei Walliniin mukaan käy ilmi, minkälaiseksi tietoturvallisuuden tason julkishallinnossa on ehdotusten (suojaustasoista luopuminen) seurauksena arvioitu käytännössä muotoutuvan ja mikä sääntelyssä todella estää sen ainakin osittaisen alenemisen.

Vastine

Suojaustasoista luopuminen ei vaaranna kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamista, koska näiden velvoitteiden kattamat asiakirjat olisi mahdollista turvallisuusluokitella jatkossakin vastaavalla tavalla neliportaisesti ja käsitellä turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja koskevien vaatimusten mukaisesti. Luonnollisesti kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen piiriin kuuluvien asiakirjojen käsittelyssä on myös noudatettava kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisia erityisvaatimuksia.

Tietoturvallisuutta koskevien säännösten kehittämisen valmistelu käynnistettiin tiedonhallintalain erillisenä osakokonaisuutena keväällä 2016 ja valtiovarainministeriö asetti työn tueksi ohjausryhmän toimikaudelle 8.4.2016–28.2.2017. Kaikki ministeriöt ympäristöministeriötä lukuun ottamatta nimesivät edustajan ohjausryhmään, minkä lisäksi ryhmässä olivat edustettuina Turvallisuuskomitea, eduskunta, Elinkeinoelämän keskusliitto, Espoon kaupunki, Huoltovarmuuskeskus, Kuntaliitto, Kela, Puolustusvoimat, Suomen Pankki, Suojelupoliisi, Valtori, Verohallinto, Viestintävirasto ja Väestörekisterikeskus.

Tietoturvallisuussäännösten valmistelussa mainitussa työryhmässä suojaustasoluokituksesta luopuminen sai laajaa kannatusta ja kaksinkertainen luokittelu suojaustasoille ja toisaalta turvallisuusluokkiin on koettu hankalaksi ymmärtää ja soveltaa viranomaisissa.

Mainitun työryhmän kanta on kuvattu esimerkiksi Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset Työryhmän raportissa (valtiovarainministeriön julkaisu 37/2017), jossa todetaan sivulla 80, että*: "Nykyisen sääntelyn mukaan sekä yksityistä että yleistä etua suojattaessa käytetään neliportaista luokittelua, joka on koettu vaikeaksi soveltaa. Kuitenkin käytännössä ylimpiä suojaustasoja (I-II) koskevia merkintöjä ei käytetä kuin (yleisen edun vuoksi) turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen kohdalla eikä ylipäätään neliportaista luokittelua nähdä tarkoituksenmukaiseksi ulottaa niihin asiakirjoihin, jotka ovat salassa pidettäviä ainoastaan yksityisen edun vuoksi. Myöskään joidenkin nykyisin turvallisuusluokittelun ulkopuolelle jäävien yleisen edun vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen luokittelua eri suojaustasoille ei nähty tarpeellisena. Muiden kuin turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen luokittelun purkamisen yhteydessä on kuitenkin tarkasteltava turvallisuusluokittelun kohteena olevien asiakirjojen kokonaisuutta ja sen kattavuutta."*

Nykyinen tietoturvallisuusasetuksen turvallisuusluokittelua koskeva säännös (asetuksen 11 §) ei ole muotoiltu siten, että turvallisuusluokittelu olisi tarkoitettu käytettäväksi lähinnä kansainvälisessä yhteistyössä ja kansallisesti vain rajoitetusti, kuten osassa turvallisuusviranomaisten asiakirjoja.

Suojaustasoluokituksen käyttö (kuten turvallisuusluokittelukin) on ollut myös vapaaehtoista asetuksen 8 §:n mukaisesti, mikä on ollut omiaan johtamaan erilaisiin käytäntöihin salassapidettävien tietojen merkitsemisessä ja suojaamisessa. On myös otettava huomioon, ettei tietoturvallisuusasetus koske kuin valtionhallinnon viranomaisia.

Yhdet yhtäläisesti kaikkia viranomaisia koskevat laintasoiset tietoturvallisuuden perusvaatimukset sekä riskienhallinnan keinoin toteutettavat lisäkontrollit (esim. arkaluontoisten henkilörekisterien osalta) voidaan nähdä tarkoituksenmukaisempana ja selkeämpänä keinona toteuttaa tietoturvallisuutta viranomaisten toiminnassa. Myös yleinen tietosuoja-asetus rakentuu henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta huolehtimisessa riskien huomioonottamiselle (asetuksen 32 artikla).

Perustason vaatimuksia sekä riskienhallintaa ja siitä seuraavia lisätoimenpiteitä tullaan myös tarkentamaan VAHTI-ohjeistuksella.

VM katsoo, etteivät mainitut huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotusta.

Suojaustasoista luopumisen vaikutukset turvallisuusselvityslakiin ja virkamieslakiin

Wallin on esittänyt, että turvallisuusselvityslakiin lisätyistä suojaustasoa III vastaavista määrittelyistä puuttuu 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.

Wallinin mukaan 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 Wallinin valtion kehittämisosastolta saamien tietojen mukaan ole lainvalmistelussa tarkemmin selvitetty.

Vastine

Turvallisuusselvityslakia koskevan lakiehdotuksen valmistelussa on pyritty huolehtimaan, ettei muutoksilla ole vaikutusta lain asiasisältöön kuten eri tasoisten henkilöturvallisuusselvitysten piiriin kuuluvien tehtävien joukkoon. Siten muutokset ovat lähinnä teknisiä ja ne on

toteutettu niin, että maininnat asiakirjojen suojaustasoista poistettiin. Suojaustasoluokkien sijaan pykälissä avattiin nykyiset suojaustasoluokittelun kriteerit.

Turvallisuusselvityslain maininnat suojaustasoon III luokitelluista asiakirjoista on korvattu määrittelyllä ” turvallisuusluokan III asiakirja tai muu salassa pidettävä asiakirja, jos tähän asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetulle yleiselle *tai yksityiselle* edulle”. Tämä vastaa sisällöltään voimassa olevan tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisen suojaustason III asiakirjan määritelmää. Muutos ei vaikuta rajoittavasti niihin tehtäviin, joita hoitavista voidaan tehdä henkilöturvallisuusselvitys.

Mikäli lausunnonantaja viittaa turvallisuusselvityslain 19 §:ään (perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen piiriin kuuluvat tehtävät) tehtävään muutokseen, täytyy huomioida, että 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa on myös voimassa olevan lain mukaan kyse turvallisuusluokitelluista asiakirjoista, joiden taustalla ei ole yksityisten vaan yleisten etujen suojaaminen.

Valtion virkamieslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen valmistelun lähtökohtana on ollut, että pykälämuutosten tulee olla teknisluonteisia eikä niillä tule olla vaikutuksia niiden tehtävien joukkoon, joihin nimitettävien tulee olla Suomen kansalaisia.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että valtion virkamieslain maininnat suojaustason I ja II asiakirjoista korvataan turvallisuusluokan I ja II asiakirjoilla. Valtiovarainministeriössä on selvitetty (Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset, työryhmän raportti, valtiovarainministeriön julkaisu – 37/2017, s. 80), että käytännössä ylimpiä suojaustasoja I ja II koskevia merkintöjä ei nykyisin juurikaan käytetä kuin turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen kohdalla. Siten muutoksilla ei olisi rajoittavaa vaikutusta niiden tehtävien joukkoon, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalaisia.

Mikäli nykykäytännössä kuitenkin esiintyy tilanteita, joissa kansalaisvaatimus perustuu siihen, että virassa käsitellään asiakirjoja, jotka eivät ole turvallisuusluokiteltavia mutta jotka voidaan luokitella suojaustasoihin I tai II, valtiovarainministeriön näkemys on, että kyseiset virat säilyvät jatkossakin kansalaisvaatimuksen piirissä. Tämä johtuu siitä, että tiedonhallintalakia koskevassa esityksessä ehdotetaan turvallisuusluokittelua laajennettavaksi koskemaan uusia julkisuuslain salassapitoperusteita.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksella ei myöskään olisi sellaista laajentavaa vaikutusta kansalaisvaatimuksen piiriin kuuluviin tehtäviin siten, että se kattaisi sellaisia tehtäviä ja virkoja, joihin nimitettäviltä ei voisi tänä päivänä edellyttää Suomen kansalaisuutta.

Valtiovarainministeriö katsoo, etteivät mainitut huomautukset anna aihetta muuttaa lakiehdotuksia.

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan, että ”Oikeusministeriö on asian valmistelun aikana nostanut esiin huolen ehdotetun 20 §:n suhteesta hallintolakiin ja uuden ehdotetun säännöksen myötä syntyvän asian käsittelyyn liittyvän uuden sääntelykokonaisuuden selkeydestä. Näiltä osin voidaan edelleen kiinnittää huomioita siihen, että erityisesti ehdotettu 20 §:n 2 momentin säännös saattaa aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia suhteessa hallintolaissa asian käsittelystä, selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta säädettyyn. Esityksen perusteella on kuitenkin vaikea hahmottaa säännösehdotuksen soveltamistilanteita kattavasti. Käytännössä tulee korostumaan tarve informoida hallinnon asiakasta erityisesti asianosaisaloitteisissa asioissa siitä, mitä otteita tai todistuksia viranomainen hankkii itse toisten viranomaisten tietovarannoista ja joita hallinnon asiakkaan ei tämän vuoksi jatkossa tarvitse toimittaa esitetyn vaatimuksen tueksi.”

Vastaus: *Lakiehdotuksen 20 § ei vaikuta hallintolain soveltamiseen. Lakiehdotuksen 20.1 § edellyttää viranomaisia suunnittelemaan tietojen keräämisen tarpeen niissä tilanteissa, joissa viranomaisella olisi velvollisuus joka tapauksessa tarkastaa tiedot toisen viranomaisen rekisteristä osana asiankäsittelyprosessia. Momentti tulee sovellettavaksi ainoastaan niissä tilanteissa, joissa viranomaisella olisi pääsy näihin asiankäsittelyssä tarvittaviin asiakirjoihin ja muihin tietoihin. Momentissa viitataan erityisesti tässä tietojen keräämisen suunnittelussa ja toisten viranomaisten tietovarantojen hyödyntämisessä huolehtimaan asianosaisten ja muiden hallinnon asiakkaiden oikeusturvasta. Viittauksella tarkoitetaan erityisesti huolehtimaan siitä, että perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet, jotka ilmenevät tarkemmalla tasolla hallintolaista (434/2003) otetaan huomioon suunniteltaessa tietojen keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä prosesseja. Lakiehdotuksen 20 §:ää ei tulekaan tulkita irrallisena muusta yleishallinto-oikeudellisesta sääntelystä. Lakiehdotuksen 20 § ei tarkoita sitä, että viranomainen voisi poiketa tietojen keräämisen ja hyödyntämisen suunnittelussa ja toteutuksessa hallintolaissa säädetystä velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen päätöksen tekemistä, ellei hallintolain 34.2 §:ssä tarkoitetut kuulematta jättämisestä täyty. Lakiehdotuksen 20.2 §:ssä olisi erityinen säännös, jolla korostetaan viranomaisen velvollisuutta arvioida tarkemmin tietojen keräämisen tarvetta silloin, kun viranomainen tarvitsee erilaisissa todistuksissa ja otteissa olevia tietoja. Säännös tulisi sovellettavaksi ainoastaan silloin, kun viranomaisella on mahdollisuus joko rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla saada näissä todistuksissa tai otteissa olevat tiedot ajantasaisina toisen viranomaisen tietovarannosta. Viranomaisen vaatiessa vireillepanossa asianosaista toimittamaan erilaisia rekisteriotteita tai todistuksia, voi tulla tilanteita, joissa niistä ilmenevät tiedot ovat vanhentuneita, kun viranomainen alkaa käsitellä asiaa. Tällöin viranomaisella on joka tapauksessa velvollisuus selvittää todistuksessa tai otteessa olevien tietojen ajantasaisuus. Säännös vaikuttaa erityisesti elinkeinoelämään liittyviin asiankäsittelyihin, joissa eri rekistereissä olevista tiedoista on edellytetty toimitettavaksi rekisteriotteita, vaikka vastaavat tiedot viranomainen saisi suoraan katseluyhteyden avulla toiselta viranomaiselta ajantasaisina. Ehdotuksella on kytkentä tietojen käsittelyn minimointivaatimukseen, josta on säädetty yleisesti Euroopan unionin tietosuoja-asetuksessa. Ehdotuksella ei ole tarkoitusta siten muuttaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvia menettelyllisiä velvollisuuksia, vaan parantaa ja tehostaa velvoitteilla viranomaisten toimintaa siten, että niissä käytettäisiin teknisten edellytysten niin salliessa ajantasaisia tietoja viranomaisen päätöksenteon perusteena. Sääntely edistää myös ainakin jossain määrin asiankäsittelyn joutuisuuden vaatimusta.*

Oikeusministeriö esittää lisäselvityksessään, että ”Syyttäjälaitoksen organisaatio on tammikuussa 2019 vahvistetun syyttäjälaitoslain (32/2019) mukaan tulossa voimaan 1.10.2019. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus vaikuttaa ratkaisevasti siihen, mikä tai mitkä syyttäjälaitoksessa ovat julkisen hallinnon tiedonhallintalain tarkoittamia tiedonhallintayksiköitä. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain ehdotettu voimaantulo on kuukautta ennen syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen voimaantuloa. Pulmallista olisi, jos syyttäjälaitos joutuisi toteuttamaan laista seuraavat uudet velvoitteet vanhan organisaation mukaisena yhden kuukauden ajaksi.”

Vastaus: *Hallituksen esityksessä on mainittu, että ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2019. Lakiehdotukset sisältävät siirtymäsäännöksiä siten, että lain voimaantulolla ei ole vaikutusta syyttäjälaitoksen organisaatiouudistukseen. Päinvastoin organisaatiouudistuksen yhteydessä syyttäjälaitos voi ottaa huomioon siirtymäkauden jälkeen sovellettavaksi tulevan lainsäädännön organisaatiouudistuksen yhteydessä. Jäljempänä esitetyin perustein valtiovarainministeriö on arvioinut lain täytäntöönpanotoimien aikatauluja ennen lain voimaantulemista ja on syytä perustellusti arvioida tarvetta siirtää lain voimaantuloa siten, että lait tulisivat voimaan 1.1.2020.*

Oikeusministeriö esittää lisäselvityksessään, että ”Syyttäjien ja yleisten tuomioistuimien yhteinen asianhallintajärjestelmä otetaan käyttöön siten, että viimeisimmän käyttöönottosuunnitelman mukaan järjestelmä on kokonaisuudessaan käytössä vasta vuoden 2021 lopulla. Yleiset tuomioistuimet on rajattu joidenkin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle,

jolloin siirtymäaikasääntelykään ei koske niitä. Sen sijaan, jos säännöksiä sovelletaan syyttäjälaitokseen, kuten perusteltua vaikuttaisi olevan, ei ehdotettuja tietojärjestelmiin kohdistuvia toiminnallisuusvaatimuksia ole kaikilta osin mahdollista toteuttaa siirtymäaikojen puitteissa, koska yleisten tuomioistuimien ja syyttäjälaitoksen tietojärjestelmäuudistus (AIPA) on kokonaisuudessaan valmis käyttöönottosuunnitelman mukaan vasta vuoden 2022 alkuun mennessä. Vanhoihin poistuviin järjestelmiin ei ole niiden iän vuoksi teknisesti mahdollista toteuttaa useita muutoksista eikä se myöskään muutamien ylimenokuukausien vuoksi olisi taloudellisesti tai toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi on olennaista, että eräiden laissa olevien vaatimusten (erityisesti 17 §, 19 § 1 ja 2 mom. sekä 26 §) siirtymäaika ulottuisi syyttäjälaitoksen osalta vuoden 2021 loppuun asti."

Vastaus: *Yksittäisten viranomaisten tietojärjestelmähankkeiden aikatauluja ei voida ottaa huomioon lakien voimaantulo- ja siirtymäsäännösten aikatauluissa, koska eri viranomaisissa tehdään jatkuvasti kehittämistyötä eikä jokaiselle viranomaiselle voida lähteä säätämään omaa siirtymäsäännös. Oikeusministeriön esittämät aikatauluhaasteet eivät konkretisoidu, koska valtiovarainministeriö esittää jäljempänä, että lain voimaantulo siirrettäisiin 1.1.2020 ja lakiehdotusta esitetään muutettavaksi siten, että 19 §:n säännöksiä koskisi 24 kuukauden siirtymäaika. Lakiehdotuksen 17 § on sidottu muutenkin tietojärjestelmäuudistukseen, joten siltä osin säännös ei ole ongelmallinen. Lakiehdotuksen 26 §:n siirtymäsäännöstä voidaan myös jatkaa saadun palautteen perusteella 24 kuukauteen, jolloin viranomaisille jää tietojärjestelmien normaaliin päivitysaikatauluihin liittyvä aika muutosten tekemiselle.*

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan, että *"lain 3 §:n 2 momentti tulisi uudelleen muotoilla siten, että lainkäyttö-termi korvattaisiin täsmällisemmällä ilmaisulla. Soveltuva ilmaus voisi olla: "Tämän lain 19-20 ja 26-27 §:ää ei sovelleta tuomioistuimien eikä valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien lainkäyttöön". Sekä "Tämän lain 3 lukua ei sovelleta --- tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien toimintaan*."

Vastaus: *Valtiovarainministeriö on käynyt oikeusministeriön kanssa ehdotusta läpi ja muodostuneen kannan mukaan 1. lakiehdotusta esitetään muutettavaksi oikeusministeriön ehdotusta vastaavaksi, vaikka terminologisesti sääntely ei vastaa julkisuuslaissa omaksuttu, mutta sääntely kehittymisen myötä muualla lainsäädännössä on aiheellista, että uudessa lainsäädännössä on omaksuttu vastaava terminologia.*

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Tietosuojavaltuutettu esittää lausunnossaan, että "esityksen 4. lukuun on koottu tietoturvallisuuteen liittyvät säännökset, joiden voidaan katsoa olevan monelta osin rinnakkaisia ja jopa pidemmälle meneviä kuin tietosuoja-asetuksen 5.1 f) ja 32 artiklan vaatimukset. Tietosuoja-asetuksen vaatimukset perustuvat tilannekohteiseen riskiperusteiseen lähestymistapaan kuin esim. esityksen 14 §, joka liikenteen salausvaatimus on sidottu yksinomaan siirrettävän tiedon salassa pidettävyyteen."

Vastaus: *Hallituksen esityksen tietoturvallisuussäännökset koskevat kaikkia viranomaisten tietoaineistoja, jotka muodostavat viranomaisten asiakirjoja. Siten sääntely ei kiinnity pelkästään henkilötietojen suojan toteuttamiseen tai tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käyttöön. Tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa suojatoimien toteuttamiseen on ongelmallinen toimintaympäristössä, jossa eri organisaatiot tekevät verkottuneessa ympäristössä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä. Riskiperusteisuuden arviointi kuuluu jokaiselle rekisterinpitäjällä. Tällaisessa asetelmassa jokainen rekisterinpitäjä voi arvioida riskejä eri tavalla ja tällä perusteella toteuttaa erilaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä. Tietosuoja-asetuksessa ei ole selkeitä tietoturvallisuussäännöksiä, vaan ne on jätetty esimerkinomaisiksi. Niin ikään kansallisessa tietosuojalaissa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tietoturvallisuussäännökset ovat suosituksenomaisia eivätkä sido rekisterinpitäjää. Ympäristö, jossa nykyään viranomaistoiminnassa toimitaan nykyään, on verkottunut ja perustuu digitalisaation myötä yhteisten tietovarantojen ja tietoverkkojen käyttöön. Tällaiseen toimintaympäristöön on luotava tietoturvallisuuden perustason vaatimukset, jotta jokaisen viranomaisen ei*

tarvitse asettaa toinen toisille erillisten riskiperusteisten analyysiensa perusteella omia tietoturvavaatimuksia tietojen luovuttamisen edellytykseksi. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus muodostaa tietojenkäsittelylle perustason vaatimukset. Siten esimerkiksi 14 §:n säännöstä on tulkittava minimitason vaatimuksena. Siirrettäessä tietoverkossa isoja henkilötietomääriä, jotka saattavat olla julkisia, voi viranomainen suojata tällaisetkin tiedot riskiperusteisen arvion perusteella. Lakiin ei voitu lähteä ehdottamaan johonkin tietojen määriin sidottua suojausvaatimusta ja toisaalta lausuntokierrokselta saatu palaute myös henkilötietojen suojaamiseksi vastaavalla tavalla kuin salassa pidettävät tiedot pidettiin lähes poikkeukset raskaana ja tarpeettoman suhteettomana vaatimuksena. Lakiehdotuksen viimeistelyssä päädyttiin siihen, että tietojen suojaamista tietoverkossa säädettäisiin vain salassa pidettävien tietojen osalta. Muilta osin sääntely perustuisi tietosuoja-asetuksen säännöksiin riskiperusteisten tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiseksi.

Tietosuojavaltuutettu toteaa lausunnossaan, että ”22 §:n luovutussäännöksessä ei ole otettu huomioon sitä, että henkilötietojen luovuttamista on tietosuoja-asetuksen näkökulmasta tarkasteltava henkilötietojen käsittelynä ja erityisesti suhteessa henkilötietojen käsittelyn alkuperäisen käsittelytarkoitukseen eli keskeisen tietosuojaperiaatteen kannalta. Tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklassa on säädetty käsittelytarkoituksen ns. yhteensopivuusarvioinnista ja jollei sen perusteella muuta käsittelyä voida pitää yhteensopivana on kansallisella lailla mahdollisuus säätää siitä poikkeuksia niillä edellytyksillä, jotka 6.4 artiklassa esitetään. Ehdotettu säännös perustuu julkisuuslain mukaiseen sääntelyyn salassapitoperusteineen ja niistä tehtävineen poikkeuksineen säädettäessä viranomaisten tiedonsaantioikeuksista.”

Vastaus: *Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Tietosuoja-asetus jättää tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn viranomaistoiminnassa kansallisen sääntelyn varaan. Lisäksi on otettava huomioon, että 1. lakiehdotusta sovelletaan myös muuhun tietojenkäsittelyyn kuin tietosuoja-asetuksen kattamaan henkilötietojen käsittelyyn. Lakiehdotus on valmisteltu siihen sääntelylogiikkaan pohjautuen, johon julkisuuslaki perustuu, jossa on säädetty tiedonsaantioikeuksista ja niiden perusteista.*

Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeuden mukaan uudesta yleislaista näyttäisi tulevan väistämättä erityisesti hallintoasioiden käsittelyyn sovellettava lisälaki. Sääntelyn selkeyden kannalta yleislakien rikkominen ja korvaaminen uudella sääntelyllä ei näyttäisi KHO:n mukaan lisäävän sääntelyn selkeyttä vaan päinvastoin synnyttävän uusia tulkintaongelmia. KHO tuo esille, että yleislait on aikanaan laadittu huomattavasti käsillä olevaa hanketta laajemman valmistelun pohjalta asioiden elinkaaren mukaan systemaattisesti eteneviksi”

Vastaus: *Hallituksen esityksen valmisteluvaiheita on kuvattu vastineessa jäljempänä kootusti.*

Korkein hallinto-oikeus tuo lausunnossaan esille, että uuden lain 26 §:ää (Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot) ei sovellettaisi tuomioistuinten toimintaan (tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti). Sen sijaan tuomioistuimiinkin sovellettaisiin uuden lain 25 §:ää (Rekisteröinti asiarekisteriin). Sen johdosta, että sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain 13 § kumottaisiin, hallintotuomioistuinten osalta ei enää säädettäisi missään laissa, mitä tietoja sähköisesti saapuneista asiakirjoista on kirjattava.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotukseen tehdään jäljempänä ilmenevä muutos, jossa 25 §:än siirrettäisiin 26 §:ssä oleva säännös saapumisajan rekisteröinnistä. Lakiehdotuksen 26 §:ää ei ehdoteta sovellettavaksi tuomioistuimien lainkäyttöön,*

koska tuomioistuimet pitivät sääntelyä lainkäyttöön sovitettuna toimimattomana. Tuomioistuinten kirjaaminen on perustunut julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdan sekä julkisuusasetuksen säännöksiin. Julkisuuslaki on sisältänyt asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin merkittävistä tiedoista. Tätä asetuksenantovaltuutta ei ole koskaan käytetty, joten tuomioistuimissa on pitänyt järjestää asianhallinta yleisten säännösten puitteissa siltä osin kuin sääntely on perustunut julkisuuslakiin, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin ja julkisuusasetukseen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että ehdotetun tiedonhallintalain 5 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintamallin tai 28 §:ssä tarkoitetun kuvauksen laatimista koskevat velvollisuudet eivät ole yhteensopivia tuomioistuinten aseman ja toimintaympäristön kanssa. Asian käsittelystä tuomioistuimessa on säädetty erikseen oikeudenkäyntimenettelyä koskevissa säädöksissä. Lakiehdotuksen perusteella jää ylipäänsä epäselväksi, miten asianosaisten toimittaman oikeudenkäyntiaineiston varassa toimivat tuomioistuimet edes voisivat mielekkäästi laatia edellä viitattuja malleja tai kuvauksia asian käsittelyn yhteydessä käsittelemistään tiedoista.

Vastaus: *Korkein hallinto-oikeus ja muut tuomioistuimet ovat velvoitettuja julkisuuslain tarkoittamina viranomaisina laatimaan julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdassa tarkoitetut kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista. Julkisuusasetus tarkentaa valtionhallinnon viranomaisten osalta tämän kuvauksen tietojärjestelmäselosteeksi. Tuomioistuimet ovat velvoitettuja tietosuoja-asetuksen 30 artiklan ja/tai rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) laatimaan käsittelytoimia koskevan selosteen. Tuomioistuimet ovat velvoitettuja laatimaan arkistonmuodostajina 8 §:n 2 momentin perusteella arkistonmuodostussuunnitelman sekä ylläpitämään sitä. Tiedonhallintalaissa nämä kuvaukset yhteensovitettaisiin yhdeksi tiedonhallintamalliksi. Kysymys ei ole uudesta velvollisuudesta tuomioistuimille eikä ehdotuksella ole liittymäpintaa siihen, miten kussakin viranomaisessa asioita käsitellään oli kysymys sitten hallintoasiasta tai lainkäyttöasiasta. Tiedonhallintalain 28 §:ssä oleva kuvaus on tarkennettu velvollisuus siitä, mitä julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdassa on säädetty. Tässä suhteessa kysymys ei ole tuomioistuimia koskevasta uudesta velvollisuudesta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ollut haasteita vastata tietopyyntöihin julkisuuslain edellyttämällä tavalla ja KHO on esittänyt niistä eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksiin (EOA 5372/4/15, 5.12.2016) perustuen myös ongelmallisia tulkintoja. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty yleisemminkin huomiota tuomioistuinten asiakirjajulkisuuden toteuttamisen ongelmiin (EOA 1473/2016, 18.9.2017). Tuomioistuinten tiedonhallinnassa olevat ongelmat asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi sekä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvan oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamiseksi asiakirjajulkisuutena eivät voi olla peruste sille, ettei tiedonhallinnan ja asiakirjajulkisuuden perusvaatimuksia velvoitettaisi toteutettavaksi myös tuomioistuinten asiakirjahallinnossa. Kuvaus asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi edistää sitä, että tuomioistuimille tietopyyntöjä tekevät osaavat kohdistaa pyyntönsä siten, että tuomioistuimet pystyvät vastaamaan näihin pyyntöihin ilman lisäselvityksiä muun muassa niillä hakutekijöillä, joita tuomioistuimien asianhallintajärjestelmissä on käytössä.*

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että lain soveltamisesta Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon KHO huomauttaa, että lain systematiikkaa ja erityisesti lain soveltamisalaa suhteessa evankelis-luterialiseen kirkkoon tulisi tarkistaa, jos tiedonhallinnan käsite ei kata tietojärjestelmien käyttöä.

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta ei sovelleta evankelis-luterilaiseen kirkkoon ellei evankelis-luterilainen kirkko esitä kirkkolakiin muutosta. Kirkkolaissa on kuitenkin tällä hetkelläkin tiedonhallintaan liittyviä säännöksiä muun muassa kirkon jäsenrekisterin tiedonhallinnasta sekä arkistoinnista. Jos kyseisessä muodossa viittausta ei ole esitetty, tulisi lakiehdotukseen lisätä maininta siitä, että lakia ei sovelleta evankelis-luterilaiseen kirkkoon, koska muuten tällaisessa tilanteessa lakia sovellettaisiin suoraan niissä tilanteissa, joissa kirkko hoitaa julkista tehtävää ja käyttää siinä julkista valtaa. Jos tällainen rajaus tehtäisiin,*

johtaisi se myös siihen, että laissa tehtäisiin rajaus, joka rajaisi evankelis-luterilaiselta kirkolta mahdollisuuden säätää tarvittavilta osin tiedonhallintalain soveltamisesta kirkkolaissa. KHO:n esittämälle näkemykselle ei ole perusteita.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon mukaan tuomioistuinten asemaa ei näytä otetun asianmukaisesti huomioon myöskään tiedonhallintalakiehdotuksen 22 §:ssä, jonka mukaan viranomaisten on lähtökohtaisesti toteutettava säännöksessä kuvattu tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. KHO tuo esille, että pelkästään korkeimmassa hallinto-oikeudessa tietoja pyytäviä viranomaisia on useita, eikä ehdotetun lain 22 §:n mukainen velvollisuus olisi tuomioistuinten aseman kanssa yhteensopiva, ja se saattaisi aiheuttaa tuomioistuimille merkittävästi ylimääräistä työtä ja kustannuksia.

Vastaus: *Korkeimman hallinto-oikeuden näkemys ei perustu lakiehdotukseen. Lakiehdotuksen 22 § koskee viranomaisten välistä tietojenvaihtoa tietojärjestelmien välillä. KHO:n lausunnossa esitetty esimerkki ei liity rajapintojen kautta tapahtuvaan tietojen antamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeudenkäyntiasiakirjat eivät ole vakiomuotoisia tietosisällöltään eikä niitä välitetä koneluettavassa muodossa rajapintojen kautta. Tuomioistuimet voivat toimittaa jatkossakin oikeudenkäyntiasiakirjoja postitse tai sähköistä tiedonsiirtomenetelmää, kuten sähköpostia käyttäen. Näistä menettelyistä on ehdotettu säädettäväksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetussa laissa ja osittain menettelyt perustuvat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.*

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että esille valmisteilla oleva uudistuksen, jossa perustetaan uusi valtion virasto, Tuomioistuinvirasto. Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että nyt esillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa ei ole käsitelty Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välistä suhdetta, eikä näin ollen otettu myöskään kantaa siihen, milloin tehtävät ja velvoitteet ehdotettavan lain mukaan kuuluisivat mahdollisesti Tuomioistuinvirastolle ja milloin tuomioistuimille itselleen. Esimerkiksi KHO nostaa ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin, jonka mukaan viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön.

Vastaus: *Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole voitu lähteä ennakoimaan yksittäisiä hallinnon uudistuksen hankkeiden toteutumista, koska ne ovat eduskunnan käsittelyssä. Valtionhallinnossa erilaisten hallinnollisten uudistusten ja rakenteiden vuoksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4.2 § sisältää asetuksenantovaltuuden valtioneuvostolle siitä, että asetuksella voidaan säätää valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Tällä hetkelläkin tilanne on se, että virastorakenteita on määritelty valtionhallinnossa eri perusteilla kirjanpitoyksikköinä (entinen tilivirasto), tulosohjattuina virastoina ja työnantajavirastoina. Muun muassa oikeusministeriön hallituksen esityksen luonnoksesta antaman lausunnon perusteella hallituksen esityksen viimeistelyssä päätettiin lisätä ehdotus asetuksenantovaltuudesta, jotta erilaiset viranomaisorganisaatioiden järjestelyt voidaan huomioida valtionhallinnossa. Hallituksen esityksessä on käsitelty Oikeusrekisterikeskuksen asemaa suhteessa tuomioistuimiin ja lakiehdotukseen. Tuomioistuinvirastoon pätee vastaavat kuin Oikeusrekisterikeskukseen. Kumpikin virasto tuottaa palveluja tuomioistuimille.*

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että ehdotetun lain soveltaminen viranomaisiin Ahvenanmaalla ei ole selvää. Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 5 momentin mukaan tätä lakia ei sovellettaisi ”Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin”. Lakiehdotuksen perustelujen lakia olisi tarkoitus soveltaa kuitenkin niihin Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin, jotka hoitavat valtion viranomaistehtäviä maakunnassa. Perusteluissa ei ole tuotu esille, tarkoitetaanko tilannetta, jossa maakunnan viranomaiset toimivat valtion viranomaisina sopimusasetuksen perusteella, vaiko tilannetta, jossa valtakunnan viranomaiset toimivat maakunnassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. KHO toteaa myös lausunnossaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 46/2010 vp mukaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 7 kohtaa vastaava ilmaisu (”Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa”) on perustuslain 120 §:n vastainen.

Vastaus: *Hallituksen esityksessä ei ole miltään osin viittauksia siihen, että lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan viranomaisiin. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanta siitä, että ehdotettua lakia ei tulisi soveltaa Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin ja rajaus tulisi tehdä vastaavalla tavalla kuin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa on säädetty. Hallituksen esityksen viimeistelyssä otettiin huomioon perustuslakivaliokunnan ilmaisema kanta (PeVL 46/2010 vp) ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanta ja siitä, että maakunnan viranomaiset rajataan pois lain soveltamisalasta. Korkeimman hallinto-oikeuden esittämä näkemys hallituksen esityksessä ei perustu hallituksen esityksen pykälätekstiin eikä perusteluihin, joissa on nimenomaisesti todettu useampaan kertaan soveltamisalan rajaus. Lakiehdotus ei ota kantaa siihen, miltä osin julkisuuslaissa säädetty Ahvenanmaan viranomaisiin sovellettava säännös on ongelmallinen. Tällainen arviointi kuuluu oikeusministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten väliseen neuvotteluun siitä, miltä osin julkisuuslain sääntely kuuluu valtakunnan ja miltä osin maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Joka tapauksessa hallituksen esityksessä ei ole säännöksiä, joilla olisi vaikutusta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin siten, että niiden asema tai tehtävät muuttuisivat nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä säädetystä. KHO ilmeisesti viittaa lausunnossaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 7 kohtaan, joka ei ole nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen kohteena, joten siihen liittyviin ongelmiin ja KHO:n muodostamaan ennakkokäsitykseen julkisuuslain soveltamisalasta Ahvenanmaan viranomaisiin on tämän hallituksen esityksen osalta aiheeton.*

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota teknisenä seikkana siihen, että tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin ”tietohallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, ellei muualla toisin säädetä”. KHO toteaa. että ”ellei” sanan tilalla tulisi olla ”jollei”.

Vastaus: *Jäljempänä ilmenevin osin valtiovarainministeriö ehdottaa sanamuodon muuttamista.*

Korkein hallinto oikeus kiinnittää huomiota, että lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa säädettävästä mahdollisuudesta hyödyntää yksityistä toimijaa asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa ei selviä, mihin tällaista tehtävää hoitavan henkilön salassapitovelvoitteet perustuvat (vert. julkisuuslaki 22 ja 23 §).

Vastaus: *Kun yksityinen toimija hoitaa asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista, se toimii viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun. Julkisuuslain 23.2 §:n mukaan vaitiolovelvollisuutta koskeva 23.1 §:n säännös koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa. Julkisuuslain 26.3 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Julkisuuslaissa on siten säädetty yhtäältä viranomaisen lukuun toimivan salassapitovelvollisuudesta ja toisaalta viranomaisen mahdollisuudesta antaa asiakirjoja salassapitosäännösten estämättä toimeksiantotehtävää tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Kysymys on voimassa olevasta lainsäädännöstä, joka ei ole asiallisesti tulkiten tulkinnanvarainen suhteessa 19.3 §:ssä ehdotettuun säännökseen nähden. Tässä suhteessa ei ole mitään perusteita alkaa säätää viittauksesta julkisuuslakiin. Tämä johtaisi siihen, että tarpeettoman viittauksen lisäksi tulisi viitata vastakohtaispäätelmien välttämiseksi kaikkiin hallinnon yleislakeihin, jollaista sääntelytekniikkaa perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeettomana julkista hallintotehtävistä säädettäessä, ellei siihen ole selvyyden vuoksi jotain syytä (ks. esimerkiksi PeVL 27/2014 vp, PeVL 5/2014 vp, PeVL 23/2013 vp). Tällaisia syitä KHO ei ole lausunnossaan esittänyt.*

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että ”ehdotetulla sääntelyllä puututaan tosiasiassa tietoaineistojen ja asiakirjojen arkistointiin, joka on rajattu hallituksen esityksen yleisperustelujen nojalla ehdotettavan lain soveltamisalasta pois.” KHO:n mukaan ehdotuksen perustelut ja niissä esitetyt tulkintasuositukset ovat myös ongelmallisia. KHO tuo esille,

että ”tietoaineistoissa ja asiakirjoissa ei ole kysymys vain henkilötietojen suojasta ja sen toteuttamisesta. Lainsäädännössä ei ole määritelty tarkkoja aineistojen ja asiakirjojen säilytysaikoja, koska niiden määrittäminen on jokseenkin mahdotonta.” KHO:n näkemyksen mukaan sääntelyä ei ole tietoaineistojen säilytystarpeen määrittelyn osalta valmisteltu asianmukaisesti ja sääntelyn tarpeet ja sääntelyn sisältö ovat jääneet erittäin vaillinaisesti selvitetyiksi. KHO pitääkin sääntelyä tältä osin toteuttamiskelvottomana muutoinkin kuin tuomioistuinten asiakirjoihin sovellettuna”.

Vastaus*: Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa ei ilmene, miltä osin sääntely olisi ongelmallista, kun otetaan huomioon mitä Euroopan unionin tietosuoja-asetuksessa on säädetty yleisen edun mukaisesta arkistointikäyttötarkoituksesta sekä hallituksen esityksessä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot henkilötietojen säilytysaikojen määrittelystä ja tietojen poistamisesta henkilörekisteristä. Toisin kuin korkein hallinto-oikeus esittää tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä on yli 300 säännöstä. Lainsäädännössä on säädetty tarkkoja säilytysaikoja varsin paljon ja siltä osin kuin ei ole säädetty tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain perusteella tuomioistuimienkin on määriteltävä henkilötietojen säilytysajat, joiden on ilmettävä käsittelytoimia koskevasta selosteesta sekä lisäksi tuomioistuimien on ylläpidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa, johon on pitänyt määritellä arkistolain nojalla asiakirjojen säilytysajat ja säilytystavat. Korkeimman hallinto-oikeuden esittämät näkemykset eivät perustu voimassa olevaan oikeuteen, vaan vaikuttavat lähinnä mielipiteiltä. Lainvalmistelussa on tehty tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja todettu, että oikeusturvan ja virkavastuun toteutumisen varmistamiseksi lainsäädännössä on oltava vähimmäiskriteerit sille, miten asiakirjojen säilytysaikoja määritellään, jos säilytysaikaa ei ole määritelty suoraan laissa. Säilytysajan päättymisen jälkeen asiakirjat tai tiedot poistetaan joko siirtämällä ne arkistoon yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten tai tuhotaan, jos asiakirjoja ei ole päätetty arkistoida. Näistä perusteista arkistoinnin ja tietojen tuhoamisen osalta on säädetty osittain vanhentuneessa arkistolaissa. Oikeudellinen tilanne selkeytyy, kun laissa on säädetty yhdenmukaiset perusteet sille, millä perusteella säilytysaikoja määritellään, jos niitä ei ole säädetty lainsäädännössä. Säännös on merkityksellinen myös siinä mielessä, että tietosuojalainsäädännön uudistumisen myötä henkilötietojen käsittely alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten on selkeämmin erotettu toisistaan. Vastaava erottelu on tehty myös kansallisessa perustuslain 10.1 §:n tulkinnassa samoin kuin aiemman henkilötietolain ja arkistolain välisistä suhteista (tietosuojavaltuutetun kannanotto 1487/05/2013, 1.8.2014)*

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää näkemyksiään lakiehdotuksen käsitteistöstä. Lausunnossa todetaan, että ”Tässä laissa tietoaineisto on käsitteellisesti rajattu tarkoittamaan vain viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain hyvä tiedonhallintapa kuitenkin edellyttää, että ”Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä” Esitetty määritelmä näyttäisi jättävän sääntelyn ulkopuolelle kaiken muun paitsi viranomaisen asiakirjan käsittelyn.”

Vastaus: *Julkisuuslain sääntely kohdistuu viranomaisten asiakirjoihin ja julkisuuslaissa rajataan ne asiakirjat, joihin ei sovelleta julkisuuslain tiedonsaantioikeuksia koskevia sekä muita viranomaisen asiakirjoja koskevia säännöksiä. Viranomaisen asiakirjan käsite on laaja ja julkisuuslain soveltamista koskevassa tulkintakäytännössä on tulkittu viranomaisen asiakirjan käsitettä sekä julkisuuslain soveltamista laajasti. Tästä syystä ei ole perusteita, että lakiehdotuksen säännöksiä sovellettaisiin mihin tahansa asiakirjaan, vaan viranomaisen asiakirjoihin, jotka voivat olla viranomaisen laatimia tai viranomaiselle toimitettuja.*

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausunnossaan, että ”Lakiehdotuksen 17 §:ssä otetaan kantaa tyypilliseen tietoturvallisuustoimenpiteeseen, lokitietojen keräämiseen. Loki-

tietojen keräämistä edellytetään 17 §:ssä vain sellaisille tietojärjestelmille, joiden käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Kuitenkin 13 §:n muotoilu mahdollistaa tietoturvallisuustoimenpiteiden, mukaan lukien lokitietojen keräämisen, räätälöinnin tietojärjestelmäkohtaisesti. 17 §:n kuvattu lokitietojen keräämisen rajaus nähdäänkin harhaanjohtavana ja tietoturvallisuutta heikentävänä, että myös tarpeettomana. Ehdotetaankin rajausteksti: "jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista" jättämistä pois lakimuotoilusta."

Vastaus: *Liikenne- ja viestintäministeriö ei esitä lausunnossaan perusteluita säännöksen muuttamiselle, vaan todeten, että säännös olisi harhaanjohtava. Lausunnosta ei ilmene, miksi säännös olisi harhaanjohtava. Lokitietojen keräämistä koskeva säännös ei sisällä kaikkia niitä perusteita, jolloin lokitietoja voi kerätä. Säännös sisältää ne tilanteet, jolloin lokitiedot on kerättävä tietojärjestelmästä säännöksessä mainittuihin käyttötarkoituksiin tarpeellisilta osin. Säännöstä sovellettaessa on huomioitava sen perusteluissa mainitut tarkoitukset " Lokitietojen keräämisen tarkoituksena ja perusteena on toteuttaa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvallisuutta siten, että lokitietojen perusteella voidaan selvittää virhetilanteita ja valvoa tietojärjestelmien käyttöä muun muassa oikeusturvan toteuttamiseksi ja virkavastuun todentamiseksi. Lokitietojen tarkoituksena on myös dokumentoida tietojärjestelmistä tehtävät luovutukset ja samalla osaltaan varmistaa, että luovutuksille on ollut olemassa lainmukainen peruste."*

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto

Liikenne- ja viestintävirasto esittää lausunnossaan näkemyksiä turvallisuusluokittelussa ja salassapitomerkinnöistä. Näistä on erikseen kirjoitettu tämän vastineen yhteyteen omat vastaukset.

Traficom esittää lausunnossaan, että "Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädetään viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla. Traficom katsoo, että rajapintojen teknisen yhteensopivuuden tavoitetta ja määritelmää olisi syytä tarkentaa. Yhteen toimivuutta edistetään tehokkaimmin huomioimalla julkishallinnon arkkitehtuuri sekä muilta osin vaatimalla yleiskäyttöisiä teknologia riippumattomia rajapintoja, joihin voi liittyä vain tyypillisiä järjestelmien väliseen integraatioon liittyviä vaatimuksia. Yleisesti rajapintojen tehokas hyödyntäminen ja ylläpitäminen vaatii myös selkeää rajapintojen hallintamallia, jossa huomioidaan muun muassa rajapintojen versiointi, joka on edellytyksenä rajapintojen kehittämisen riippuvuuksien vähentämiseksi. Lisäksi rajapinnan tarjoajalla tulisi lähtökohtaisesti olla oikeus määritellä rajapinnalle tekniset vaatimukset samalla tavalla kuin tietosisällön osalta. Vaatimuksen voi linkittää siihen, että kummallakin osapuolella on velvollisuus selvittää ja huomioida muiden viranomaisten tarpeet tiedon hyödyntämiselle, jolloin rajapinnan tarjoajalla on edellytykset tarvittaessa huomioida myös hyödyntäjien tekniset ratkaisut."

Vastaus: *Traficom ei esitä lausunnossaan yksilöidysti, miten rajapintasääntelyä pitäisi muuttaa. Teknisiä rajapintoja koskevaa sääntelyä on arvioitu lainvalmistelusta ja säännökset on valmisteltu huolellisesti ottaen huomioon tietosuoja- ja salassapitosääntelystä johtuvat rajoitteet rajapintojen käytölle. Sääntelyssä ei voida mennä myöskään yksityiskohtaisiin teknisluonteisiin rajapintojen määrittelyä ohjaaviin menettelysäännöksiin. Rajapintojen hallintamalli ei vaikuta olevan lain tasoiseen ohjaukseen liittyvä kysymys, vaan kysymys on alan käytänteistä, joita muun muassa lakiehdotuksen mukainen tiedonhallintalautakunta voi edistää.*

Traficom esittää lausunnossaan seuraavaa: "Lakiehdotuksen 17 §:ssä otetaan kantaa tyypilliseen tietoturvallisuustoimenpiteeseen, lokitietojen keräämiseen. Lokitietojen keräämistä edellytetään 17 §:ssä vain sellaisille tietojärjestelmille, joiden käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Kuitenkin 13 §:n muotoilu mahdollistaa tietoturvallisuustoimenpiteiden, mukaan lukien lokitietojen keräämisen, räätälöinnin tietojärjestelmäkohtaisesti. 17 §:n kuvattu lokitietojen keräämisen rajaus nähdäänkin harhaanjohtavana ja tietoturvallisuutta heikentävänä, että myös tarpeettomana. Ehdotetaankin rajausteksti: "jos tietojär-

jestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista" jättämistä pois lakimuotoilusta. Toisaalta jo 13 §:n muotoilu mahdollistaa tietoturvallisuustoimenpiteiden, mukaan lukien lokitietojen keräämisen, räätälöinnin tietojärjestelmäkohtaisesti. 17 §:n kuvattu lokitietojen keräämisen rajaus nähdäänkin sekä harhaanjohtavana ja tietoturvallisuutta heikentävänä, että myös tarpeettomana. Traficom ehdottaakin rajaustekstin "jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista" jättämistä pois lakimuotoilusta.”

Vastaus: *Traficom ei esitä lausunnossaan perusteluita säännöksen muuttamiselle, vaan todeten, että säännös olisi harhaanjohtava. Lausunnosta ei ilmene, miksi säännös olisi harhaanjohtava. Lokitietojen keräämistä koskeva säännös ei sisällä kaikkia niitä perusteita, jolloin lokitietoja voi kerätä. Säännös sisältää ne tilanteet, jolloin lokitiedot on kerättävä tietojärjestelmästä säännöksessä mainittuihin käyttötarkoituksiin tarpeellisilta osin. Säännöstä sovellettaessa on huomioitava sen perusteluissa mainitut tarkoitukset ” Lokitietojen keräämisen tarkoituksena ja perusteena on toteuttaa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvallisuutta siten, että lokitietojen perusteella voidaan selvittää virhetilanteita ja valvoa tietojärjestelmien käyttöä muun muassa oikeusturvan toteuttamiseksi ja virkavastuun todentamiseksi. Lokitietojen tarkoituksena on myös dokumentoida tietojärjestelmistä tehtävät luovutukset ja samalla osaltaan varmistaa, että luovutuksille on ollut olemassa lainmukainen peruste.” Lakiin ei voida jo pelkästään taloudellisista syistä edellyttää, että jokaisesta tietojärjestelmästä pitäisi kerätä lokitiedot. Jotta pakottavalla sääntelyllä voidaan edellyttää lokitietojen keräämistä, on säännökselle oltava hyväksyttävät perusteensa, jotka on esitetty perusteluissa. Käytännössä esimerkiksi käyttäjälokitietoja ei voida kerätä, jos käyttäjää ei ole millään tavalla tunnistettu. Toisaalta on syytä ottaa huomioon, että tällä säännöksellä ei säädetä tietoverkon käytöstä kerättävien välitystietojen käsittelystä, jotka ovat myös tietoverkon käyttöön liittyviä lokitietoja. Näiden tietojen käsittelystä on säädetty sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa.*

Verohallinnon lausunto

Verohallinnon lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Lakiehdotuksen 24 §:ssä säädetty mahdollisuus tietojen luovuttamiseen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille tulee kysymykseen Verohallinnon tietopalvelutehtävissä esimerkiksi luovutettaessa tuloverotuksen julkisia tietoja yksityisille tahoille. Erityisesti huomio kiinnittyy yksityisten tahojen mahdollisuuksiin täyttää lakiehdotuksen 22 §:n mukaiset edellytykset teknisestä tapauskohtaisesta tietojen tarpeellisuuden varmistamisesta. Lisäksi haasteena olisi, miten tiedonhallintalain mukaisten velvoitteiden täyttäminen yksityisellä toimijalla voitaisiin todeta.”

Vastaus: *Verohallinnon on jo nykyisen sääntelyn perusteella pyydettävä tarvittavat sitoumukset henkilötietojen suojaamisesta, kun Verohallinto luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Verohallinnolla ei tosin ole ollut oikeutta luovuttaa julkisia verotietoja teknisen käyttöyhteyden avulla, vaan Verohallinto on tarjoutunut luovuttamaan tietoja turvasähköpostin tai levykkeen avulla (KHO 2015:41). Tällainen erilaisilla tiedontallennusvälineillä tapahtuva tietojen luovuttaminen on korkeariskisempää kuin tietojen sähköinen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä kontrolloidusti. Lisäksi on syytä huomata, että tiedonhallintalakiehdotuksen 24 §:ä ei ole Verohallintoa velvoittava eikä se luo uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan mahdollistaa Verohallinnolle sen, että se voi avata rajapinnan tietojärjestelmien välillä myös yksityiselle silloin, kun yksityisellä on tiedonsaantioikeus ja käsittelyoikeus kyseisiin tietoihin. Teknisen rajapinnan avaaminen on näissä tilanteissa Verohallinnon harkintavallassa.*

Verohallinnon lausunnossa todetaan, että ” Tiedonhallintaa koskevan lain 26 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asiarekisteriin rekisteröitävistä tiedoista. Pykälän 3 momentin 3 ja 4 kohdissa esitetyt vaatimukset asiakirjan saapumistavan ja lähettäjän rekisteröinnistä asiarekisteriin ovat uusia. Näitä tietoja ei voida monissa tapauksissa rekisteröidä automaattisesti, joten vaatimus on omiaan lisäämään henkilötyömäärää ja kustannuksia sekä viranomaisen jatkuvassa toiminnassa että toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä. Saapuvien asiakirjojen määrät huomioiden pelkästään Verohallinnon toiminnassa aiheutuvat kustannukset

olisivat useita satoja tuhansia euroja vuodessa. Nämä tiedot ovat tarvittaessa tarkastettavissa asiakirjoista, joten niiden rekisteröinti ei lisäisi hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa

Vastaus: *Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 13 §:ssä on säädetty sähköisten asiakirjojen rekisteröinnistä. Julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdan mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Säännöstä tarkennetaan julkisuusasetuksen (1030/1999) 5-7 §:ssä. Julkisuusasetus koskee valtion viranomaisia, joten Verohallinnon on tullut nykyisen lainsäädännönkin perusteella tehdä tarvittavat kirjaukset sille saapuneista asiakirjoista asiarekisteriin. Verohallinnon substanssilainsäädännössä ei ole myöskään säädetty näistä velvollisuuksista poikkeuksia**. *Asiakirjojen rekisteröinti asiarekisteriin on kiinteässä suhteessa asiakirjajulkisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen. Viranomainen ei voi perustella perusoikeuslähtöisestä sääntelystä poikkeamista taloudellisilla syillä. Verohallinnon lisäselvityksessä ilmaistu lisätyö ei vaikuta perustuvan siihen, mitä Verohallinnon on nykyisen sääntelyn velvoittamana tehtävä. Verohallinnon asiakirjahallinnossa ja kirjaamisessa oleviin ongelmiin ja puutteisiin on kiinnitetty huomiota laillisuusvalvonnassa (ks. esimerkiksi AOA 5031/4/13, 10.9.2014; OKA 17/50/2008 ja 6/21/2008, 14.2.2011; OKA 1121/1/03, 19.2.2004; AOK 1303/1/02, 22.7.2003). Verohallinto toteaa lisäselvityksessään, ettei asian metatietoihin kuuluvat asiakirjan saapumistapaa ja lähettäjää koskevat tiedot eivät lisää asiakkaan oikeusturvaa. Kysymys tältä osin on kuitenkin siitä, että voimassa olevassa julkisuusasetuksessa 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan asiarekisteriin on kirjattava tieto asian vireille saattajasta. Asetus on annettu ennen nykyisin voimassa olevaa hallintolakia, jonka 16 §:ssä puolestaan säädetään, että asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi. Metatiedot on ehdotettu säädettäväksi suhteessa siihen, mitä hallintolaissa on säädetty asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvistä seikoista. Lähettämistavalla puolestaan on merkitystä arvioitaessa jälkikäteen, minkä lain perusteella asian vireilletuloa ja vireilletuloajankohtaa arvioidaan.*

Verohallinnon lausunnossa todetaan, että ”Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaan lakiin liittyy lakiehdotukset, joissa ehdotetaan kumottavaksi tai muutettavaksi teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset. Nämä lakiehdotukset liittyvät autoverolain, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain, yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annetun lain, valmisteverotuslain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain teknistä käyttöyhteyttä koskeviin säännöksiin. Verohallinnon näkemyksen mukaan siirtymäkautta koskeva sääntely on muotoiltu siten, että nykyisiä teknistä käyttöyhteyttä koskevia säännöksiä on sovellettava seuraavat neljä vuotta, vaikka edellytykset muulla tavoin tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen olisivat aikaisemmin olemassa. Tältä osin sääntelyä tulisi muuttaa joustavammaksi. Muutoin Verohallinnolla ei ole näihin lakiehdotuksiin huomautettavaa.”

Vastaus: *Tarkemmista vaatimuksista johtuen on perusteltua antaa viranomaisille siirtymäaikaa kehittää tietojärjestelmiään vastaamaan asetettavia vaatimuksia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan voimassa oleva teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely jää luovutustavan vaatimusten osalta yleisemmälle tasolle, eikä siltä osin ole ristiriitainen nyt ehdotettujen säännösten kanssa. Mitään estettä ei siis ole sille, että Verohallinto noudattaa sähköisen tietojen luovuttamisen vaatimuksia olemassa olevien tietojärjestelmien osalta jo heti lain voimaan tullessa. Lisäksi tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat uudet vaatimukset tulevat siirtymäsäännöksen mukaisesti noudatettavaksi siinä vaiheessa, kun ennen lain voimaantuloa hankittujen tietojärjestelmien rajapintoihin ja katseluyhteyksiin tehdään muutoksia. Siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan vain lain voimaan tullessa käytössä oleviin teknisiin käyttöyhteyksiin, ei uusin tai muutettuihin.*

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunto

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa todetaan seuraavaa: ”Ehdotuksen mukaan teknisen rajapinnan avulla tapahtuva tietoluovutus olisi rajoitettu tilanteisiin, jossa ”tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä

tietoja”. EK katsoo, että kyseinen määritelmä on aivan liian suppea. Se ei vastaa julkisen tiedon hyödynnettävyydelle asetettaviin vaatimuksiin, eikä se vastaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan EU:n direktiivin (ns. PSI-direktiivi) 2003/98/EY tavoitteita. PSI-direktiivin lähtökohtana on, että kaikkia julkisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja tulee voida käyttää uudelleen kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei erikseen rajoitettu. EK esittää, että 24 §:n 1 momenttia muutettaisiin seuraavasti: ”…muulle kuin toiselle viranomaiselle silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei ole erikseen laissa rajoitettu.””

Vastaus: *Julkisuuslainsäädännössä asiakirjojen saantia koskevat säännökset ovat määriteltynä tiedonsaantioikeuksina. Perustuslain 12.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslaissa on säädetty tiedonsaantioikeuksista eikä tietojen saatavuudesta muuten kuin osana hyvää tiedonhallintatapaa. Saatavuudella tarkoitetaan ominaisuutta, että tieto, tietojärjestelmä tai palvelu on siihen oikeutetuille saatavilla ja hyödynnettävissä haluttuna aikana ja vaaditulla tavalla. Tiedonsaantioikeus on edellytys tiedon saatavuudelle. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentissa on ehdotettu tietojen saatavuuteen liittyvää säännöstä, joka toteuttaa PSI-direktiivin vaatimuksia siitä, että tiedot on oltava saatavilla silloin, kun niihin ei liity mitään tiedonsaantioikeuksiin liittyviä rajoitteita. Tiedonsaantioikeuksista ja niiden rajoituksista on säädetty perustuslain 12.2 §:ssä sekä julkisuuslaissa ja muussa julkisuuslainsäädännössä. Tiedonsaantiin liittyvät rajoitukset on ratkaistava muussa lainsäädännössä. Tiedonhallintalaissa on säädetty tietojen luovuttamisen teknisestä toteuttamistavasta ja siihen liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä.*

Elinkeinoelämän keskusliitto esittää lausunnossaan, että ”EK näkee, että lain soveltaminen eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöihin on hyvin ongelmallista. Hallituksen esitysluonnoksessa nämä yhtiöt rinnastetaan suoraan viranomaisiin tietoturvallisuutta ja tietojen luovutustapaa koskien. Jo nykyisin sovellettavat tietoturva- ja muut vastaavat vaatimukset voimassa olevan erityissääntelyn ja kansainvälisten velvoitteiden perusteella muodostaisivat ko. ehdotukselle päällekkäistä sääntelyä, mikä lisäisi tarpeettomasti hallinnollista taakkaa näille yhtiöille. EK esittää, että eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöt tulisi tämän vuoksi poistaa soveltamisalasta.”

Vastaus: *Tiedonhallintalakia sovelletaan eläke- ja vahinkovakuutusyhtiöihin siltä osin kuin niiden toiminnassa käsitellään julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja. Tiedonhallintalain sääntely kohdistuu vain niihin vakuutusyhtiöiden julkisiin tehtäviin, joissa ne käyttävät julkista valtaa. Julkisuuslain 18 §:ssä säädetyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset on pitänyt toteuttaa vakuutusyhtiöissä niiden asiakirjojen käsittelyyn, jotka kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Nyt esitetty uusi tiedonhallintalaki sisältäisi täsmällisempää sääntelyä siitä, miten tiedonhallinta on toteutettava, kun organisaatio käsitellee asiakirjoja, jotka ovat viranomaisen asiakirjoja. EK ei ole yksilöinyt, mitkä säännökset olisivat päällekkäisiä vakuutusyhtiöihin kohdistuvan sääntelyn kanssa. Tiedonhallintalaki on yleislaki tietoturvallisuussäännösten osalta. Jos muualla on säädetty tarkentavasti tietoturvallisuudesta, kyseinen organisaatio soveltaa kyseisessä erityislaissa säädettyjä vaatimuksia. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa ei ole säädetty yksityiskohtaisista tietoturvallisuusvaatimuksista, vaan asetus sisältää esimerkkejä niistä teknisistä ja organisatorisista toimista, joilla tietosuojaan toteuttamiseen liittyvät vaatimukset voidaan toteuttaa tietoturvallisuustoimenpiteinä. Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa, että niissä organisaatioissa, joissa käsitellään viranomaisen asiakirjoja, niiden käsittelysäännöt ovat samanlaiset. Tietoturvallisuuden toteuttamisessa olisi ongelmallista, jos samaan lainsäädäntöön kuuluvaa asiakirjaa käsiteltäisiin erilaisilla käsittelysäännöillä. Vakuutusyhtiöiden osalta on syytä myös huomioida, että niiden tietoluovutuksiin ei sovelleta tiedonhallintalakia niin kauan kuin niiden lainsäädännössä on säädetty teknisten käyttöyhteyksien käytöstä. Kunkin ministeriön harkintaan ja toimialan kanssa neuvoteltavaksi jää, milloin toimialalla on valmius lainsäädännöllisiin muutoksiin siten, että sähköisiin tietojen luovutuksiin rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla sovellettaisiin tiedonhallintalain säännöksiä.*

Elinkeinoelämän keskusliitto esittää lausunnossaan, että ” Esityksen mukaan tiedonhallinnan yleinen ohjaus säilyy valtiovarainministeriössä. Samalla esityksen 7 §:ssä ehdotetaan

perustettavaksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. EK katsoo, että tiedonhallintalautakunnan perustaminen on ennenaikaista. Lähtökohtaisesti viranomaisten tulee tulkita lainsäädäntöä itsenäisesti ja lautakunnan tarvearviointi tulisikin suorittaa vasta, kun tiedonhallintalain soveltamisesta on kokemusta."

Vastaus: *Tiedonhallintalautakunnan tehtäviin ei kuuluisi elinkeinoelämän ohjaus eikä muutenkaan ohjaus sellaisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty perusteet tiedonhallintalautakunnan tarpeelle viranomaisten monialaisen asiantuntijayhteistyön järjestämiseksi ja tiedonhallinnan ohjaamiseksi.*

Elinkeinoelämän keskusliitto esittää lausunnossaan, että "Tietoturvallisuus on määritelty esityksessä hyvin perinteisesti jakamalla se luottamuksellisuuden, eheyden ja käytettävyyden osuuksiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa eheys on kuitenkin määritelty poikkeuksellisen laajasti sen sisältäessä myös kiistämättömyyden sekä semanttisen yhteentoimivuuden eri järjestelmien välillä. Samoin toiminnallinen käytettävyys (helppokäyttöisyys, loogisuus) on määritelty esityksessä tietoturvaominaisuudeksi. EK katsoo, että tietoturvallisuutta koskevan käsitteistön yhdenmukaistaminen ja selkeyttäminen on vielä jatkovalmistelussa tarpeen."

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ei ole määritelty tietoturvallisuutta erikseen, vaan tietoturvallisuustoimenpiteen käsite. Valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen (681/2010) mukaan tietoturvallisuudella tarkoitetaan " tietojen salassapitovelvollisuuden ja käyttörajoitusten noudattamiseksi sekä tietojen saatavuuden, eheyden ja käytettävyyden varmistamiseksi toteutettavia hallinnollisia, teknisiä ja muita toimenpiteitä ja järjestelyjä". Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 28 kohdan mukaan tietoturvalla tarkoitetaan "hallinnollisia ja teknisiä toimia, joilla varmistetaan se, että tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla, että tietoja eivät voi muuttaa muut kuin siihen oikeutetut sekä että tiedot ja tietojärjestelmät ovat niiden käyttöön oikeutettujen hyödynnettävissä". Lakiehdotuksessa tietoturvallisuustoimenpiteillä tarkoitetaan "tietoaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamista hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä toimenpiteillä". Elinkeinoelämän keskusliiton näkemykselle käsitteistön yhtenäistämisestä ei vaikuttaisi olevan perusteita, koska lainsäädännössä käsitteistö on perusominaisuuksiltaan tietoturvallisuuden osalta samanlainen, vaikka sanamuodot vaihtelevatkin. Lakiehdotuksessa käsite on nimenomaan sidottu niihin toimenpiteisiin, joilla huolehditaan tietoturvallisuuden toteuttamisesta tietoaineistoja hallittaessa.*

Elinkeinoelämän keskusliitto esittää lausunnossaan seuraava: "Esityksen 4 luvussa määritellään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamiseen liittyvät velvoitteet varsin yksityiskohtaisesti, ulottuen teknisistä ja hallinnollisista menettelyistä toimitilojen turvallisuuteen asti. EK korostaa, että säännöksessä tulisi vielä erikseen painottaa toimenpiteiden toteuttamisen riskiperusteisuutta erityisesti silloin, kun kyseisiä velvoitteita sovellettaisiin palvelutuottajaan tai muuhun yksityiseen toimijaan. Lisäksi julkishallinnon tietoturvallisuusvaatimusten olisi perusteltua vastata mahdollisimman laajasti nykyisiä kansainvälisesti tunnustettuja turvallisuuden hallinnan viitekehyksiä ja malleja."

Vastaus: *Riskiperusteisuuden ongelmana on se, että toimintaympäristössä, jossa viranomaiset sekä vakuutusyhtiöt toimivat, on verkottunut. Tällaisessa toimintaympäristössä pelkästään riskiperusteisuuteen ja arviointiin liittyvät tietoturvallisuuden perustoimet eivät ole riittäviä, koska jokainen arvioi omista näkökulmistaan jopa taloudellisilla näkökulmilla, mitkä toimenpiteet ovat sellaisia, joilla jokin tietoihin liittyvä riski voidaan minimoida. Luovutettaessa tietoja organisaatiolta toiselle esimerkiksi rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla, että luovutuksen saajalla on tietoturvallisuus järjestetty luovuttavan organisaation määrittelemän riskin ja siihen liittyvien toimenpiteiden mukaisesti. Tällaisessa mallissa tietoja saavan organisaation kustannukset nousevat suuriksi, koska jokaista tällaista sähköistä luovuttamista koskevassa tilanteessa on ensin varmistettava, että luovutuksen saaja antaa riittävät sitoumukset tietojen suojaamisesta omassa toiminnassaan. Tämä on tällä hetkellä kirjattu kymmeniin lakeihin tietojen luovuttamisen edellytykseksi. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus jättää tietoturvallisuuden sääntelyssä liikkumavaraa kullekin tiedonhallintayksikölle*

Finanssiala ry:n lausunto

Finanssiala ry:n lausunnossa tuodaan esille vaatimus siitä, **että** ” FA:n näkemyksen mukaan tulisikin harkita, onko esitetty 4 luku tarpeen ottaen huomioon tietosuoja-asetus ja kansallinen tietosuojalaki sekä lakisääteistä vakuuttamista ohjaava erityissääntely ja viranomaismääräykset. Lisäsääntely saattaa luoda riskin epäselvästä oikeustilasta ja johtaa käytännössä hankaliin tulkintatilanteisiin.”

Vastaus: *Lakisääteisten vakuutusten tarjoaminen on julkinen hallintotehtävä, jossa on noudatettava viranomaistoimintaa koskevaa sääntelyä, koska se on katsottava perustuslaissa tarkoitetuksi julkiseksi toiminnaksi (PeVM 25/1994 vp ja PeVL 31/2014 vp). Siten jo perustuslaista johtuvista syistä lakisääteisiä vakuutusasioita hoitavat vakuutustoimijat kuuluvat saman sääntelyn piiriin kuin viranomaiset. Nyt hallituksen esitys on laadittu siten, että se koskee näitä toimijoita siltä osin kuin ne hoitavat julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa. Lakiehdotuksen 4 luvussa on säädetty ne perustason tietoturvallisuusvaatimukset, jotka on huomioitava käsiteltäessä viranomaisen asiakirjoja myös niissä toimijoissa, jotka hoitavat sellaista julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Sääntely olisi ongelmallista, jossa sääntelyltään samoihin asiakirjoihin sovellettaisiin eri säännöksiä. Tietosuoja-asetuksessa ei ole yksityiskohtaisia tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä, vaan pääosin säännöksissä esitetään esimerkkejä siitä, miten tekniset ja organisatoriset toimenpiteet voisi toteuttaa asetuksessa säädetyn vaatimuksen toteuttamiseksi. Puolestaan tietosuoja-asetusta täsmentävässä ja täydentävässä kansallisessa tietosuojalaissa (1050/2018) ei ole sitovia tietoturvallisuusvaatimuksia. Ainoastaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tietoturvallisuudesta tietosuojalain 6.2 §:ssä on luettelo tietoturvallisuustoimenpiteistä, mutta säännöksen perustelujen mukaan luettelo ei ole kattava eikä pakottava, joten luettelo ei ole sitova vaan suosituksenomainen. Tästä syystä esitetylle näkemykselle siitä, että 1. lakiehdotuksen 4 luku olisi päällekkäinen tai ristiriitainen, ei ole perusteita. Toisaalta jos erityislainsäädännössä olisi jotain nimenomaisia tietoturvallisuuden toteuttamiseen liittyviä säännöksiä, tulisi ne sovellettavaksi ensisijaisesti tiedonhallintalain sijaan. Erikseen on syytä korostaa, että vakuutusalalla käsitellään salassa pidettäviä ja arkaluonteisia tietoja (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja), joten tietoturvallisuuden toteuttaminen yhdenmukaisella tavalla näiden tietojen käsittelyssä on merkityksellistä myös perustuslain 10.1 §:n kannalta katsottuna tietojen asianmukainen suojaaminen, jonka perusteet viranomaisten asiakirjojen käsittelyssä on ehdotettu säädettäväksi yhdenmukaisella tavalla 1. lakiehdotuksessa. Hallituksen esitys koskee vakuutusalaa vain siltä osin kuin lainvalmistelussa nähtiin välttämättömäksi tiedonsaantiin ja sen toteuttamiseen sekä asiakirjojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseen liittyvistä syistä.*

Eläketurvakeskuksen lausunto ja Finanssialan ry:n lausunto

Eläketurvakeskus ja Finanssiala ry nostavat esiin lausunnoissaan 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä ehdotetun tietoturvallisuustoimenpiteen, jonka mukaan ”Viranomaisen on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja.” Lausunnon antajat esittävät, että 14 §:n 1 momentista poistettaisiin vastaanottajan varmistamista tai tunnistamista koskeva säännös.

Vastaus: *Lausuntojen antajat peilaavat lausunnoissaan lakiehdotuksen säännöstä nykytilanteeseen, jossa viestejä ja asiakirjoja lähetetään turvasähköpostilla eri toimijoiden välillä. Lakiehdotuksessa ei ole sidottu sääntelyä tiettyyn tekniseen ratkaisuun. Tavallisella sähköpostillakin voidaan lähettää salassa pidettäviä tietoja, jos tiedot on salattu sähköpostiviestissä esimerkiksi salattuna tiedostona, jolloin salauksen voi purkaa vain se, jolla on PIN-koodi tai salasana tiedoston salauksen purkamiseksi. Tällä tavalla esimerkiksi voidaan varmistaa, että*

varmistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla se, että tietoja pääsee käsittelemään se, jolle tiedot on tarkoitettu tai se, jolla on oikeus käsitellä näitä tietoja. Viestien salaamista voidaan tehdä erilaisilla teknisillä ratkaisuilla, kuten varmenteilla ja samalla voidaan myös varmenteisiin lisätä ominaisuudet, jolla varmistetaan vastaanottaja, joka voi purkaa salauksen. Turvasähköposti on vain yksi ratkaisu tietojen välittämiseen yleisessä tietoverkossa. Lausunnonantajat nostavat esiin riskiperusteisuuden tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamisessa. Tällaisella näkökulmalla nousevat esiin juuri riskiperusteisuuteen liittyvät ongelmat, koska jonkun toimijan näkemyksen mukaan tietojenkäsittelyyn ei liity tietyllä tavalla toimittaessa riskejä, kun taas toisen toimijan näkemyksen mukaan tähän liittyy riskejä. Pelkästään jokaisen toimijan riskiperusteiseen arviointiin perustuva tietoturvallisuuden toteuttaminen muodostaa epäyhteentoimivan toimintaympäristön ja on jo itsessään riski paitsi asiakastietojen käsittelylle, mutta myös muilla samassa toimintaympäristössä toimiville. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys 60/2018 vp laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6.2 §:ssä on ehdotettu, että "Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä". Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että digitaalisessa palvelussa annettaessa tietoja hallinnon asiakkaille, on hänet tunnistettava riittävän tietoturvallisella tavalla tai vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää käyttämällä, kun hänen on mahdollista saada salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi on otettava huomioon, että tiedonhallintalakiehdotuksen 14.1 § koskee niin viranomaisten kuin muidenkin organisaatioiden välistä sähköpostiliikennettä kuin myös viranomaisen ja muiden organisaatioiden sähköpostiliikenne asiakkaisiin. Koska digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain 6.2 §:n säännös ei koske sähköpostilla tapahtuvaa tietojen antamista hallinnon asiakkaalle, koska sähköposti ei ole mainitun lakiehdotuksen mukainen digitaalinen palvelu. Lakia digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sovellettaisiin lakiehdotuksen 2 luvun osalta myös julkista hallintotehtävää hoitaviin, joten lakisääteisiä vakuutusasioita hoitavat ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset soveltavat myös näitä säännöksiä. Lainsäädännön yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos

a) *digitaalisen palvelun käyttöön vaaditaan riittävän tietoturvallista käyttäjän tunnistamista, mutta vastaavien tietojen antaminen sähköpostilla ei edellyttäisi vastaanottajan varmistamista millään tavalla.*
b) *asiakkaille toimitettavien salassa pidettävien tietojen suojaaminen olisi järjestetty eri tavalla kuin mitä organisaatioiden välillä oli sitten kysymyksessä kahden työntekijän välisestä viestinnästä sähköpostilla tai organisaatiosähköpostiin toimitettavasta viestistä.*

Koska hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 14.1 § ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, millä tavalla tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla jättää säännös tilaa erilaisille ratkaisuille, joilla voidaan joko varmistaa tai tunnistaa vastaanottaja. Organisaatiotasolla vastaanottaja voidaan varmistaa esimerkiksi organisaatiovarmenteita käyttämällä.

Lausunnoissa ja lisäselvityksissä esitetään erilaisia syitä, miksi turvasähköpostissa olevaa PIN-koodin lähettämistoiminnallisuutta on hankala käyttää vetoamalla muun muassa tekstiviestien vastaanottokykyyn. Tässä on kysymys eri organisaatioiden välisestä tietojen suojaamisesta aina tietojen lähettämisestä vastaanottamiseen saakka. Vastaavalla tavalla hallinnon ja vakuutusyhtiöiden asiakkaille lähetetään tekstiviestejä, joissa informoidaan päätösten valmistumisesta ja mahdollisuudesta noutaa se digitaalisesta palvelusta tai jopa lähettämällä hallinnon asiakkaalle PIN-koodi matkapuhelimeen. Lausunnoissa ei ole esitetty yhtään perustetta sille, miksi kahden organisaation välillä tietojen suojaaminen yleisessä tietoverkossa tietoja siirrettäessä pitäisi järjestää eri tavalla kuin asiakkaille. Toisaalta ei ole myöskään esitetty perusteluita sille, miten kahden organisaation välillä tapahtuvassa tietojen siirrossa sähköpostilla olisi vähemmän riskejä kuin tietoja toimitettaessa asiakkaalle.

Kaiken kaikkiaan lausunnoissa on keskitytty olemassa olevaan riskejä sisältävään toimintatapaan ja yhden teknologian käytön arviointiin. Lakiehdotuksen 14.1 § on väline- ja teknologianeutraali. Kun tietoja siirretään tietoverkossa, tietojen suojaamiseen kuuluu myös tietojen vastaanottajan varmistaminen. Se, miten varmistaminen tehdään, jää lähettäjän ja vastaanottajan väliseksi järjestelyksi. On syytä korostaa, että toisin kuin lausunnon antajat antavat ymmärtää, laissa ei edellytetä vastaanottajan tunnistamista vahvalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä, vaan nimenomaan riittävän tietoturvallisella tavalla. Sääntelyn on oltava myös johdonmukaista siten, että samanlaisia tietoja suojataan vastaavilla tietoturvallisuustoimenpiteillä riippumatta siitä, minkälaista teknistä ratkaisua kulloinkin käytetään.

Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan lausunto

Suomen Pankki esittää lausunnossaan ”3 §:n soveltamisalan ja sen rajoitukset kohdassa olisi hyvä mainita, että myöskään 18 §:ää ei sovelleta Suomen Pankkiin”

Vastaus: *Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan pykälää sovelletaan valtion hallintoviranomaiseen, tuomioistuimeen ja muuhun lainkäyttöelimeen sekä muuhun valtion virastoon ja laitokseen. Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Koska lakiehdotuksen mukaisesti pykälässä on sen soveltamista rajaava säännös, ei ole perusteita vielä erikseen lähteä säätämään toiseen kertaan, että säännös ei sovelleta Suomen Pankkiin. Pykälän soveltamista koskeva rajaus on toteutettu 18 §:ään.*

Suomen Pankki esittää lausunnossaan, että ”tietoverkon määrittelyä olisi hyvä tarkentaa”.

Vastaus: *Tietoverkon käsite on lainsäädännössä yleisesti käytössä oleva käsite eikä se aiheuta tulkinnanvaraisuutta. Säännöstä ei ole tarkoitettu rajaamaan sitä, mihin tietoverkkoon säännöstä sovelletaan. Tiedot on suojattava vastaavalla tavalla oli siten kysymys yleisessä tietoverkossa tapahtuvasta tietojen siirrosta tai suljetussa tietoverkossa tapahtuvasta tietojen siirrosta.*

Suomen Pankki esittää lausunnossaan, että ” 19 §:ssä voisi olla tarpeen tarkentaa tarkoitetaanko tässä yhteydessä sitä, että kaikki digitoidut viranomaisasiakirjat tulee allekirjoittaa sähköisesti.”

Vastaus: *Säännös on jätetty teknologianeutraaliksi, jotta se mahdollistaa asiakirjojen varmentamisen tarkoituksenmukaisella tavalla käytettävissä olevalla teknologialla. Sähköiseen muotoon muuttamista tullaan ohjaamaan muun muassa tiedonhallintalautakunnan toiminnan kautta. Sähköinen allekirjoitus on yksi tekninen toimenpide, joissa voidaan varmistaa asiakirjan eheys sähköiseen muotoon muuntamisen jälkeen. Ehdotettu säännös ei edellytä Suomen Pankin tulkitsemalla tavalla sähköisen allekirjoituksen käyttöä, koska säännös ei ole tarkoitettu menettelytapasäännökseksi tai allekirjoitusta koskevaksi säännökseksi. Näistä on säädetty erikseen menettelytapalainsäädännössä.*

Suomen Pankki esittää lausunnossaan, että ”Asiakirjan ja asian määritelmien täsmentämiseen on hyvä kiinnittää huomiota. Epäselväksi 25 §:ssä jää tarkoitetaanko nimenomaan viranomaisen asiakirjaa (iulkisuuslaki 5 §), eikä kaikkia organisaatiossa laadittuja asiakirjoja. Organisaatioissa laaditaan muun muassa erilaisia taustamuistioita, muistiinpanoja ja raportteja, jotka eivät liity diarioitaviin asioihin. Sitä, että jatkossa kaikkiin asiakirjoihin liitettäisiin asia, myös sellaisiin, jotka eivät liity viranomaisen hallinnollisiin tehtäviin, ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Tämä hankaloittaisi asiakirjojen tallentamista muualle kuin asiarekisteriin (diaariin).”

Vastaus: *Kuten 1. lakiehdotuksessa esitetään, on tiedonhallintalaissa asiakirjan käsite sidottu julkisuuslaissa viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Julkisuuslaissakin osa säännöksistä on kirjoitettu ilman ”viranomaisen” sidosliitettä asiakirjan käsitteeseen, mutta julkisuuslakikin koskee viranomaisen asiakirjojen käsittelyä. Suomen Pankin huomio kiinnittyy yksit-*

täisen säännösehdotuksen tulkintaan, jossa ei ole otettu huomioon ehdotettu lain soveltamisalaa, joka koskee nimenomaan viranomaisen asiakirjoja. Siten asiakirjojen rekisteröintiä koskeva sääntely ei koske sellaisia tallenteita, jotka eivät ole julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain soveltamista koskevassa oikeuskäytännössä on muutenkin pidetty perusteltuja tulkita viranomaisen asiakirjan käsitettä laajasti ja julkisuuslain soveltamisalaa rajaavia muiden kuin viranomaisen asiakirjojen käsitettä suppeasti sääntelyn perusoikeuskytkentäisyyden vuoksi.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Sisäministeriön näkemyksen mukaan 4 §:n 1 mom. 1 kohdassa säädetty tiedonhallintayksikön määritelmä ei kuitenkaan ota riittävällä tavalla huomioon sisäasiainhallinnolle luonteenomaista rekisterinpidollista organisoitumista. Tämä on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia mm. vastuukysymyksissä.”

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa on huomioitu sisäministeriön tarpeen hallinnonalansa tiedonhallinnan järjestämiseksi. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Sisäministeriö voi järjestää hallinnonalansa tiedonhallinnan vastuu asetuksella, mutta asetukseen ei voida ottaa säännöksiä, jotka muuttaisivat nykyisiä asiakirjojen hallintaan liittyviä viranomaisten toimivaltasuhteita, joista on säädetty yleislaintasolla julkisuuslaissa.*

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että ”Erityisesti turvallisuusviranomaisten toiminnalle on ominaista se, että toiminnassa tehdään merkittävässä määrin kyselyitä omiin ja muiden viranomaisten järjestelmiin. Nykyinen sovelluskehitys erityisesti hakutoiminnallisuuksiin liittyen nojaa pitkälti geneeristen palveluiden käyttöön. Tällaisten palveluiden toteuttaminen siten, että voitaisiin tapauskohtaisesti todentaa teknisesti tietojen välttämättömyys tai tarpeellisuus tehtävien hoidolle on todettu käytännössä erittäin vaikeaksi toteuttaa ilman, että se haittaa merkittävästi tehtävien suorittamista.”
Vastaus: *Ehdotuksessa pyritään varmistamaan osaltaan, että tietosuoja-asetuksessakin säädetty tavoite sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta toteutetaan viranomaisten tietojärjestelmiin. Sisäasiainhallinnossa on ollut ongelmia tietojen luovutuksen ja käytön osalta käyttötarkoituksessa pysymisen suhteen. Tältä osin tietojärjestelmiä on kehitettävä, että niissä on asianmukaiset kontrollit, joilla varmistetaan, että tietosuoja-asetuksen 25 (2) artiklan mukaisesti se, että ”oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa.” Vastaavalla tavalla sisäasiainhallinnossa on otettava huomioon sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja rikosasioiden tietosuojalain perusteella.*

Sisäministeriön lausunnossa todetaan, että ” Asiarekisteriin merkittäviin pakollisista yksilöintitiedoista säädetään ehdotuksen 26 §:n 2 momentissa. Sisäministeriö pitää tarpeettomana säätää yksilöintitiedoista lain tasolla. Lisäksi momentin 1 kohdan mukaan yksilöintitietoina tulee merkitä muun muassa tiedonhallintayksikön yritys- ja yhteisötunnus. Sisäministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena säätää pakollisiksi yksilöintitiedoiksi sellaisia tietoja, jotka eivät ole kuuluneet Sähke2-normiin.”

Vastaus: *Viranomaisten toimintaympäristö on muuttunut ja verkostoitunut entisestään viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sisäministeriön viittaama Kansallisarkiston antama Sähke-määräys ei koske selkeästi kuin valtion viranomaisia ja joiltakin osin kuntia. Määräys on jo 10 vuotta vanha ja laadittu toisenlaiseen yksittäisen viranomaisen toimintaympäristöön arkistopainotteisesti. Viranomaisten tiedonhallinnan keskittyessä suurempiin yhteisiin tietovarantoihin, myös asiakirjojen hallinnan näkökulmasta on tärkeää, että asiakirjan tai asian metatiedoista on yksiselitteisesti todennettavissa se organisaatio, jossa asiakirja on muodostunut. Tällä hetkellä kattava ja yksiselitteinen organisaation yksilöivä tunnus on Y-tunnus ja sille myönnetyt alitunnukset, joilla voidaan kukin organisaatio yksilöidä yksikäsitteisesti.*

Käyttämällä olemassa olevia tunnuksia vältetään tilanne, jossa erilaisiin keskitettyjen tietojärjestelmien, mukaan lukien arkistojärjestelmien, käyttötarvetta varten pitäisi luoda kustannuksia aiheuttavia uusia tunnusavaruuksia, jotka pitäisi yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sitoa vielä erikseen muihin käytössä oleviin tunnuksiin. Hallituksen esityksessä on esitetty perusteet Y-tunnuksen käyttötarpeelle. Puolestaan asian metatietojen säätäminen koko julkista hallintoa koskevaksi on toteutettava laintasoisilla säännöksillä, koska sääntely kohdistuu myös sellaisiin organisaatioihin, joiden tiedonhallintaa ei voida ohjata valtioneuvoston asetuksilla. Tästä syystä lakiehdotus sisältää teknisluonteista sääntelyä, joka valtionhallintoa koskien voitaisiin antaa asetuksella, mutta nyt lakiehdotuksella pyritään yhtenäistämään julkisen hallinnon tiedonhallinnan menettelyt myös asiakirjojen ja asioiden metatietotasolla.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen lausunnossa tuodaan esille seuraavaa: Tiedonhallintayksiköiden järjestämisvastuu ja sen keskeiset käsitteet vaikuttavat pääosin selkiyttäviltä. Niiden sovittaminen olemassa oleviin viranomaisten toiminnan ohjausrakenteisiin tulisi kuitenkin tehdä. Esitettävä muutos ei ole täysin ongelmaton poliisin nykyisen tiedonhallinnan ohjauksen kanssa. Poliisihallinto toimii käytännössä jo esitettävän lain tarkoittamana Poliisihallituksen toimesta valtakunnallisesti ohjattuna ja valvottuna tiedonhallintayksikkönä, johon kuuluvat paikallispoliisin ja valtakunnalliset viranomaiset, ml. Poliisiammattikorkeakoulu. Tiedonhallintayksikön määritelmän sovittamisen toimialojen jo olemassa oleviin ohjausrakenteisiin tulisi olla joustavaa, eikä sen tulisi edellyttää tarpeettoman raskasta sääntelyä.

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kukin ministeriö arvioi omalla toimialallaan tarpeen säätää tiedonhallintayksikköjen tehtävien järjestämisestä. Lakiesityksessä esitetyllä tavalla Poliisihallitus olisi vastuussa lakiesityksessä tiedonhallintayksikölle tarkoitetuista velvoitteista ja poliisihallintoon kuuluville viranomaisille kuuluisi säännöksissä viranomaisille kuuluvien velvoitteiden toteuttaminen. Viranomaisena ne hoitaisivat viranomaiselle kuuluvat tehtävät ja asiakirjojen käsittelyn siten kuin tiedonhallintalaissa, julkisuuslaissa sekä sitä koskevassa erityislaissa on säädetty. Tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkentaa poliisihallinnon sisäiseen tehtäväjärjestelyyn liittyviä kysymyksiä.*

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että ” esitettävässä tiedonhallintalain laajuudessa jää kuitenkin epäselväksi, olisiko lautakunnalla toimivalta arkistointia, arkistotoimea ja arkistoinnista määrittämistä koskevien asioiden arvioinnissa. Näin ollen jää avoimeksi, miten tiedonhallinnan arkistointia koskevan ohjauksen ja toimivallan vastuista ja yhteensovittamisesta muuhun tiedonhallintaan säädettäisiin.”

Vastaus: *Arkistotoimen informaatio-ohjaus perustuu toistaiseksi arkistolaissa ja Kansallisarkistosta annetussa laissa Kansallisarkistolle säädettyihin tehtäviin. Kansallisarkistolla on toimivalta arkistoimen ohjaukseen eikä laajemmin asiakirjahallinnon tai tietohallinnon ohjaukseen, koska näiden toimintojen tehtävistä on säädetty nykyisin julkisuuslaissa, julkisuusasetuksessa ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan hallintolain mukaisesti viranomaiset tekevät yhteistyössä sitä ohjausta, joka liittyy viranomaisten operatiivisen tiedonhallinnan ohjaukseen (tiedonhallintalautakunta), tietosuojan toteuttamiseen (tietosuojavaltuutettu) ja arkistotoimen ohjaukseen (Kansallisarkisto). Lisäksi on syytä huomata, ettei sääntely tuo informaatio-ohjauksen työnjaon osalta muutoksia suhteessa nykytilaan. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan on antanut useita tiedonhallintaan vaikuttavia suosituksia, kuten JHS 143 (Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot), JHS 156 (Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa), JHS 176 (Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen) sekä JHS 201 (Rekisteritiedon metatiedot). Niin ikään tietoturvallisuuden toteuttamiseen liittyen on annettu valtionhallinnon tietoturvallisuuden ohjeita, joiden valmisteluun on osallistunut eri viranomaisia mukaan lukien tietosuojavaltuutetun toimisto.*

Tässä suhteessa nykytilaan nähden informaatio-ohjaus tulee tapahtumaan jatkossakin viranomaisten välisenä yhteistyönä, mutta tiedonhallinnan informaatio-ohjausta organisoidaan yhteiseksi monialaiseksi asiantuntijayhteistyöksi tiedonhallintalautakuntaan. Nykytilaan nähden toiminta päinvastoin selkeytyy, kun tietohallintoon painottuva yhteistyö, joka on muuttunut käytännössä tiedonhallintaan liittyväksi yhteistyöksi saa virallisen aseman tiedonhallintalautakunnan työssä.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että ” Säilyttämistarpeet seuraavat pitkälti lainsäädännössä muualla säädetyistä velvollisuuksista, todentamistarpeista tai vanhenemisajoista. Lisäksi tietojen säilyttämisestä niiden ensisijaisessa käyttötarkoituksessa on usein säädetty toimialojen lainsäädännössä tai ne perustuvat EU-sääntelyyn. Siten vaikuttaa erittäin ongelmalliselta, että säädettäessä tiedon säilyttämisen määrittämisestä, ei samassa yhteydessä voida säätää säilytysaikojen saati yleisen edun mukaisen arkistointitarpeen määrittämisen vastuista, siltä osin kun säilyttäminen ei perustu muihin säädöksiin.”

Vastaus: *Säilytysaikojen määrittämisen vastuista ei voida määritellä yleislakiin, koska nämä vastuut jakautuvat osittain EU-sääntelyn, osittain kansallisen perustuslain tulkinnan ja voimassa olevan arkistolainsäädännön perusteella eri toimijoille. Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen perusteella henkilötietojen käsittelytoimissa käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat määrittelee rekisterinpitäjä. Tietosuoja-asetus sisältää tämän osalta kansallista liikkumavaraa siten, että viranomaisissa tapahtuvien henkilötietojen käsittelytoimien säilytysajoista voidaan säätää laissa (tietosuoja-asetus 6 (3) artikla). Kansallisen tulkinnassa perustuslain tulkinnassa on nykyisin lähdetty siitä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä tarkoittavassa sääntelyssä tulisi säätää tietojen säilytysajoista laissa osana muita sääntelykohteita (ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp), joten viime kädessä eduskunta päättää näiden tietojen säilytysajoista. Arkistolain näkökulmasta tietojen säilytysajan määrittelee puolestaan arkistonmuodostussuunnitelmaan arkistonmuodostaja, joka ei välttämättä ole aina sama toimija kuin tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Esimerkiksi poliisin henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä säilytysajoista on säädetty henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003), joka on ehdotettu uudistettavaksi hallituksen esityksessä 242/2018 vp, jossa edelleen säädettäisiin tietojen säilytysajoista. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä 242/2018 lausuntonsa PeVL 51/2018 vp, jossa on myös käsitelty säilytysaikakysymystä. Tässä suhteessa edellä esitetyillä perusteilla mihinkään lakiin ei voida lähteä sääntelemään tietojen säilytysaikojen määrittelyn vastuista, koska se riippuu eri tilanteissa kulloinkin sovellettavasta lainsäädännöstä, johon ei voida tiedonhallintalaissa vaikuttaa.*

Poliisihallitus esittää lausunnossaan, että ”Tiedonhallintalain valmistelun keskeisenä tavoitteena on ollut säätää kansallisen liikkumavaran puitteissa tietosuojan ja yleisen edun mukaisen arkistoinnin periaatteiden yhteen sovittamisesta. Tämän voi tunnistaa tiedonhallinnan riskinä, koska velvoitteet etenkin henkilötiedon poistamiseen ensisijaisen käsittelytarpeen päätyttyä ovat tiukkoja. Jotta yleisen edun mukainen arkistointitarve, ts. tietojen kulttuurihistoriallinen ja tutkimuksellinen säilyttämisarvo tulisi myös arvioitua oikein, se tulisi määritellä mahdollisimman synkronisesti.”

Vastaus: *Tiedonhallintalakiehdotuksessa ei säädetä tietoaineistojen poistamisesta, vaan se perustuu tietosuoja-asetukseen ja arkistolakiin. Lakiehdotuksen 21.2 §:n mukaan ”säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.” Voimassa olevan julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Tässä suhteessa sääntely ei tule muuttumaan nykytilasta. Arkistotarve määritellään tietoaineistolle etukäteen arkistolain perusteella ja se dokumentoidaan osaksi tiedonhallintamallia.*

Suojelupoliisin lausunto

Suojelupoliisi esittää lausunnossaan, että tiedonhallintalautakunnan tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä on riski Suojelupoliisin toiminnalle ja että säännöstä tulisi liudentaa.

Vastaus: *Suojelupoliisin lausunto perustunee hallituksen esityksen luonnokseen, koska Suojelupoliisin lausunnon perusteella tiedonhallintalautakunnan tiedonsaantioikeutta rajattiin siten, että lautakunnalla ei ole tiedonsaantioikeutta turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin (11.2 §). Säännös sisältää tiedot, jotka kuuluvat turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tai ovat muuten tietoja, jotka tulee turvallisuusluokitella. Säännös siten rajaa merkittävästi tiedonsaantia Suojelupoliisin asiakirjoista. Lisäksi tiedonsaantioikeus on rajattu vielä erikseen siten, että se koskee mainitussa säännöksessä vain siinä olevia tietoja, joten tiedonsaantioikeus on rajattu vain tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävän hoitamista koskevaan tiedonsaanti-intressiin, jota on vielä erikseen kavennettu turvallisuusluokiteltavien tietojen rajaamisella tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle.*

Suojelupoliisi esittää lausunnossaan myös näkemyksenä Y-tunnuksen tarpeellisuudesta asiaan liittyvänä metatietona.

Vastaus: *Tällä hetkellä kattava ja yksiselitteinen organisaation yksilöivä tunnus on Y-tunnus ja sille myönnetyt alitunnukset, joilla voidaan kukin organisaatio yksilöidä yksikäsitteisesti. Käyttämällä olemassa olevia tunnuksia vältetään tilanne, jossa erilaisiin keskitettyjen tietojärjestelmien, mukaan lukien arkistojärjestelmien, käyttötarvetta varten pitäisi luoda kustannuksia aiheuttavia uusia tunnusavaruuksia, jotka pitäisi yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sitoa vielä erikseen muihin käytössä oleviin tunnuksiin. Hallituksen esityksessä on esitetty perusteet Y-tunnuksen käyttötarpeelle. Puolestaan asian metatietojen säätäminen koko julkista hallintoa koskevaksi on toteutettava laintasoisilla säännöksillä, koska sääntely kohdistuu myös sellaisiin organisaatioihin, joiden tiedonhallintaa ei voida ohjata valtioneuvoston asetuksilla. Tästä syystä lakiehdotus sisältää teknisluonteista sääntelyä, joka valtionhallintoa koskien voitaisiin antaa asetuksella, mutta nyt lakiehdotuksella pyritään yhtenäistämään julkisen hallinnon tiedonhallinnan menettelyt myös asiakirjojen ja asioiden metatietotasolla. Käytössä olevat viranomaisen yksilöintiin tarkoitetut kirjainlyhenteet asiatunnuksissa eivät yksiselitteisesti yksilöi organisaatiota eikä niitä hallinnoida millään tavalla. Tällainen yksilöinti on omiaan aiheuttamaan sekaannuksia ja yhteentoimimattomia ratkaisuja.*

Suojelupoliisi tuo esille näkemyksensä palvelujen tiedonhallintaa koskevasta 27 §:n sääntelyehdotuksesta.

Vastaus: *Palvelujen tiedonhallintaa ei voida rakentaa asiankäsittelyn varaan, koska niissä esimerkiksi asian vireilletuloa voi olla hankala määrittää. Toisaalta myöskään palvelujen tuottaminen ei noudata hallintomenettelyssä omaksuttua prosessia, joka on omaksuttu asiakirjahallinnon käytäntöihin. Erityisesti kunnilla on paljon tehtäviä, joihin asiankäsittelyprosessin muotoon tiedonhallintaa ei voida järjestää, kuten varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, kulttuuritoimessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Näissä toiminnoissa tiedonhallinta toteutetaan tosiasiallisesti jo nyt toisin kuin Suojelupoliisi mieltää oman toimintansa kautta tiedonhallinnan.*

Suojelupoliisi esittää, että 1. lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin siirtymäaikaa pidennettäisiin.

Vastaus: *Jäljempänä esitetyin osin muutosehdotuksista valiokunnalla valtiovarainministeriö ehdottaa lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin siirtymäajan pidentämistä 24 kuukauteen.*

Suojelupoliisi esittää näkemyksiään arkistointia koskevan käsitteistön semanttisista kysymyksistä ja 1. lakiehdotuksen sekä tietosuojalainsäädännön suhteesta arkistolain käsitteistöön.

Vastaus: *Arkistolaki on säädetty vuonna 1994 ja on sisällöltään monin osin vanhentunut. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus on laadittu yhteensopivaksi Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin käsitteistön kanssa. Uusi sääntely selkeyttää ja noudattaa sitä logiikkaa, mitä perustuslakivaliokunta ja tietosuojavaltuutettu ovat lausuneet henkilötietojen säilyttämisestä henkilörekisterissä, joka ei ole tarkoittanut tietojen arkistointia, vaan se on ratkaistu aiemminkin arkistolainsäädännön perusteella. Laeissa on säädetty tietojen poistamisen ajasta henkilörekisteristä, joka on voinut tarkoittaa joko tietojen siirtämistä arkistoon tai tietojen tuhoamista. Niin ikään Euroopan unionin tietosuojalainsäädännössä on omaksuttu vastaava jako tietojen säilyttämisen ja arkistoinnin välillä. Uutta viranomaisten operatiivista toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ei voida kehittää vanhentuneen lainsäädännön varaan. Arkistolainsäädännön uudistaminen on opetus- ja kulttuuriministeriön hallintovaliokunnalle antaman lausunnon mukaan suunniteltu käynnistettäväksi uudelleen seuraavalla vaalikaudella. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on huomioitu arkistointia koskeva sääntely viittaussäännöksillä sekä tietoturvallisuussääntelyssä. Lisäksi tiedonhallintamalli sisältää arkistointia koskevat kuvaukset. Varsinainen arkistointia koskeva päätöksenteko, arkistoinnin perusteet sekä arkistotoimen tehtävät kuuluvat nykyisin voimassa olevan arkistolain sääntelyn piiriin, vaikka sääntely onkin jo osittain vanhentunut ja epäyhteensopiva tuoreempaan lainsäädäntöön nähden.*

Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriö toteaa lausunnossaan seuraavaa: ” Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettu tiedonhallintamalli sisältäisi tietoa esimerkiksi tietovarantojen nimikkeistä ja käyttötarkoituksista, keskeisistä tietoryhmistä, arkistopaikasta ja tietoturvallisuustoimenpiteistä. Tämä merkitsee sitä, että malli voi olla salassa pidettävä monissa organisaatioissa. Puolustusministeriö pitää erittäin tärkeänä, että turvallisuusnäkökulma otetaan huomioon tiedonhallintakartan julkaisemisen yhteydessä. Puolustusministeriö pitää välttämättömänä, että julkaistavasta tiedonhallintakartasta voitaisiin jättää pois osat, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Käytännössä säännös tarkoittaa tilanteita, joissa viranomaisen toimintaprosessi olisi salainen tai siinä käsiteltäisiin sellaisia tietoaineistoja, joiden olemassaolo olisi salassa pidettävä. Niin ikään tietoja voitaisiin jättää julkaisematta, jos ne kokonaisuudessaan vaarantaisivat viranomaisen toiminnan.”

Vastaus: *Tiedonhallintamallia koskevassa 5 §:ssä ei ole säädetty, että se pitäisi julkistaa jollakin tavalla. Tiedonhallintamalli on tarkoitettu viranomaisen tiedonhallinnan toteuttamisen ja ohjauksen välineeksi sekä sillä palvellaan myös eräiltä osin tietosuojan valvontaa (käsittelytoimia koskevan selosteen sisältö) sekä arkistonmuodostusta. Tiedonhallintamalli on kokonaisuudessaan viranomaisen asiakirja, jonka sisällön salassapito perustuu julkisuuslain 24.1 §:ssä säädettyihin salassapitosäännöksiin. Puolustusministeriön esittämä huoli ei perustu hallituksen esitykseen. Viranomaisen on pitänyt aiemminkin kuvata toimintaprosessinsa vähintään nimiketasolla arkistonmuodostussuunnitelmassa, joka sekin on lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, jonka sisältöön voi sisältyä kuitenkin salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisen on itse arvioitava toimivaltaisena, miltä osin tiedonhallintamallissa olevat tiedot ovat julkisia ja kenelle voidaan antaa oikeus saada tietoja tiedonhallintamallin eri osista viranomaisen sisälläkin.*

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Lakiesityksen 2 §:ssä toimintaprosessi on määritelty pelkästään asiankäsittely- ja palveluprosessiksi. Tietoaineistoja kuitenkin syntyy myös esimerkiksi viranomaisten tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. THL ehdottaa, että toimintaprosessin määritelmää lavennetaan esimerkiksi seuraavasti: toimintaprosessilla [tarkoitetaan] viranomaisen asiankäsittely- ja palveluprosessia sekä muuta toiminnan prosessia, jonka perusteella viranomainen käsittelee tietoaineistoja.”

Vastaus: *Valtion tutkimuslaitosten tutkimustoiminta perustuu asiankäsittelyyn. Tutkimukset käynnistetään viranomaisaloitteisina asioina, vaikka varsinainen tutkimus ei noudatakaan*

hallintolaissa säädettyä varsinaista hallintomenettelyä koskevaa sääntelyä. Toisaalta osa tutkimuslaitosten toiminnasta on palvelun tuottamista muun muassa tilaustutkimuksina. Edellä esitetyistä syistä ei ole tarvetta muuttaa ehdotetulla tavalla, koska se monimutkistaisi määritelmää sekä voisi ulottua myös alueille, joissa ei käsitellä viranomaisten asiakirjoja. Tiedonhallintalaki on sidottu julkisuuslakiin siten, että se koskee tiedonhallinnan järjestämistä silloin, kun laissa tarkoitetut organisaatiot käsittelevät viranomaisen asiakirjoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa, että ”Parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (HE 159/2017 vp). Esityksen mukaan Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomainen toimisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteydessä mutta sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjauksessa. Ratkaisulla on haettu riippumattomuutta, joten lupaviranomaisen kuuluminen samaan tiedonhallintayksikköön THL:n kanssa tulee arvioida.”

Vastaus: *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kukin ministeriö arvioi omalla toimialallaan tarpeen säätää tiedonhallintayksikköjen tehtävien järjestämisestä. THL:n organisaatioon mahdollisesti sijoitettava viranomainen kuuluu lähtökohtaisesti THL:n muodostamaan tiedonhallintayksikköön, mutta tällainen viranomainen hoitaa viranomaiselle kuuluvat tehtävät ja asiakirjojen käsittelyn siten kuin tiedonhallintalaissa, julkisuuslaissa sekä sitä koskevassa erityislaissa on säädetty.*

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos esittää lausunnossa, että ”Tiedonhallintalautakunnan kokoonpanosta ja toiminnasta säädettäisiin tarkemmin asetuksella, mutta laissa olisi määriteltynä jäsenten edustama asiantuntemus. Määritelmää voisi täydentää seuraavasti: *julkisen hallinnon tietoturvallisuudesta, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuudesta,* ***asiakirjahallinnasta****, tilastoinnista,* ***tutkimuksen tietovarannoista*** *tai* ***muusta*** *tietoaineistojen tiedonhallinnasta*.”

Vastaus: *Tutkimustietovarannot ovat laissa tarkoitettuja tietovarantoja eikä niiden erikseen nostamiselle omaksi alueekseen ole perusteita. Kysymys on oman toimialan tietovarantojen kysymyksistä, jotka eivät kuulu tiedonhallintalautakunnalle, vaan tiedonhallintalautakunta koostuu siitä asiantuntemuksesta, jolla palvellaan parhaiten tiedonhallintalaissa säädettyjen tiedonhallintaa koskevien velvoitteiden toteuttamisesta. Asiakirjahallinta sisältyy tiedonhallintaan samalla tavalla kuin tietohallintokin. Näitä viranomaisten toimintoihin viittaavia käsitteitä on vältetty hallituksen esityksessä jo pelkästään siitä syytä, että kunkin tiedonhallintayksikön ja viranomaisen harkintaan jää, millä tavalla tiedonhallinnan tehtävät organisoidaan kussakin organisaatiossa eri toimintojen välille tarkoituksenmukaisella tavalla.*

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Lakiesityksessä todetaan, että arkistointi ja arkistotoimen tehtävät ovat osa tiedon elinkaaren hallintaa mutta että nämä osa-alueet on jätetty myöhemmin säädettäviksi. On toivottavaa, että arkistointia koskevan lainsäädännön uudistaminen toteutuu nopeasti, jotta säilyttämisen ja arkistoimisen käsitteet selkiytyvät.”

Vastaus: *Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia arkistointia koskevaan sääntelyyn, vaan se perustuu Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen, sitä täydentävään ja tarkentavaan tietosuojalakiin sekä arkistolakiin. Lainvalmisteluvaiheessa mukana oli myös arkistointia koskevan sääntelyn muutokset, mutta jatkovalmistelussa arvioitiin, että arkistointia koskevan sääntelyn muutostarpeita on vielä arvioitava myöhemmässä vaiheessa suhteessa kehitteillä pitkään olleeseen sähköisen arkistoinnin infrastruktuuriin. Kulttuuriperinnön säilyttämistä ja tieteellisen tutkimuksen toimintaa palvelevaa arkistointia on myös osittain tarkasteltava erillään viranomaisten operatiiviseen toimintaan liittyvästä sääntelystä. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin siihen, että arkistointia koskevaa sääntelyä kehitetään tiedonhallinnan sääntelykehityksen myöhemmissä vaiheissa tietopohjan kertyessä sähköisen arkistoinnin teknisen kehityksen myötä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen suhde arkistolakiin säilyy vastaavana kuin kumottavaksi ehdotetun julkisuuslain 18 §:n sään-*

telyn. Arkistointitarpeet arvioidaan arkistolainsäädännön perusteella eikä ehdotetulla pykälällä vaikuteta arkistointitarpeen arviointiin. Uusi sääntely selkeyttää ja noudattaa sitä logiikkaa, mitä perustuslakivaliokunta ja tietosuojavaltuutettu ovat lausuneet henkilötietojen säilyttämisestä henkilörekisterissä, joka ei ole tarkoittanut tietojen arkistointia, vaan se on ratkaistu aiemminkin arkistolainsäädännön perusteella. Niin ikään Euroopan unionin tietosuojalainsäädännössä on omaksuttu vastaava jako tietojen säilyttämisen ja arkistoinnin välillä. Tässä suhteessa lakiehdotus tukee sääntelyn selkeyttämistä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on kuitenkin huomioitu tiedon elinkaarenhallinnan näkökulmasta arkistointi siten, että tiedonhallintamallissa (5 §) on kuvattava tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta sekä osana tietoaineistojen tietoturvallisuuden toteuttamista viranomaisen on varmistettava tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida. Kuten opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan hallintovaliokunnalle todennut, että sen on tarkoitus uudistaa arkistolainsäädäntö ensi vaalikaudella.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos esittää lausunnossaan seuraavaa: ”Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että ”tietoluovutuksia valvottaisiin erilaisin teknisin menetelmin siten, että tietoluovutuksen vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmässä varmistuttaisiin tiedonsaannin asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta esimerkiksi asiakassuhteen, konkreettiseen palvelutilanteen tai muiden toimintaprosesseihin liittyvien kontrollien perusteella”. Vastaavat vaatimukset ja menettelyt ovat olleet käytössä useita vuosia sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin tietovarantoihin liittyvissä järjestelmissä ja organisaatioissa. Menettelyn käyttö edellyttää yksityiskohtaista vaatimusten ja vastuiden määrittelyä ja valvontaa, jotta asiakkaiden ja työntekijöiden oikeusturva ei vaarannu. THL:n mielestä lakiin tulisi sisällyttää määräys siitä, miten asiaa koskevat tarkemmat ohjeistukset laaditaan.”

Vastaus: *Lakiin ei voida sijoittaa määräyksiä. Toisaalta lakiin ei voida sijoittaa säännöksiä ohjeistuksen laatimisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ohjeiden antamista koskevat valtuussäännökset ovat omiaan hämärtämään oikeudellisesti sitovien sääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. PeVL 6/2003 vp, PeVL 20/2004 vp ja PeVL 30/2005 vp, PeVL 5/2013 vp). THL:n esitystä ei voida toteuttaa lakiin. Tiedonhallintalautakunnan tehtäviin kuuluu edistää tiedonhallintalaissa säädettyjen tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapoja ja tämän lain vaatimusten toteuttamista. Luonnollisesti tähän tehtävään kuuluu myös tältä osin edistää tiedonhallinnan menettelyjen kehittämistä.*

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos esittää lausunnossaan, että eräitä lakiesityksessä olevia käsitemäärittelyjä tulisi vielä täydentää ja täsmentää. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan lakiesityksessä jää kuitenkin edelleen epäselväksi, miten eri alojen käsitteistöjen ja näkökulmien sulattaminen yhteen tiedonhallintamalliin onnistuu. Esim. tiedonohjaussuunnitelmissa ja kokonaisarkkitehtuurikuvauksissa käytetyt käsitteet, rakenne ja järjestelmät poikkeavat toisistaan merkittävästi. Epäselväksi jää myös se, miksi yksi erillisistä kokonaisuuksista koottu tiedonhallintamalli olisi ymmärrettävämpi kuin erilliset, tiettyä tarkoitusta varten laaditut kuvaukset. Lakiluonnoksessa ei myöskään ole vaatimusta arkistonmuodostussuunnitelman (tiedonohjaussuunnitelman) laatimisesta ja ylläpidosta. Tiedonohjaussuunnitelma ja/tai arkistonmuodostussuunnitelma on kuitenkin käytössä julkishallinnon organisaatiolla ja on käytännön työn kannalta tärkeä työväline. Mikäli tiedonhallintamalli ja TOS ovat erillisiä kuvauksia, niitä tulisi ylläpitää ja säilyttää kahdessa eri paikassa. Nykyiset kuvaukset eivät ole valmiita yhdistettäviksi tai siirrettäviksi. Yhteensovittamistyö tulisi vaatimaan huomattavia talous- ja henkilöstöresursseja tiedonhallintayksiköiltä, joiden tarvetta ei ole vaikutusarvioinnissa otettu riittävästi huomioon.

Vastaus: *Kansaneläkelaitoksen käsitteitä koskevat lausuntokommentit ovat lain soveltamisen selkeyden näkökulmasta ymmärrettäviä, mutta valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksessä lausunnossa esiin tuodut näkökulmat on riittävällä tavalla tuotu esiin eikä niiden johdosta ole tarpeellista muuttaa tai täsmentää esitettyä sääntelyä.*

Lausuntokommentti koskien lakiesityksessä olevan tiedonhallintamallin epäselvyydestä käsitteenä, ja miten eri kuvaukset saataisiin täten selkeämmäksi kokonaisuudeksi, pitäytyy valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nykyisissä ammattikuntia koskevissa toimintatavoissa eikä ota huomioon muuttuneen sääntely- ja toimintaympäristön vaatimuksia. Esityksen tavoitteena tältä osin on vähentää erillisten ja osin päällekkäisten kuvausvelvoitteiden asettamia vaatimuksia tiedonhallintayksiköille. Nykyiset kuvaukset ovat yhdistettävissä eikä hallituksen esityksessä arvioidun mukaan vaadi merkittäviä resursseja. Resurssivaatimus on kertaluonteinen yhdistämisen toteuttamiseen liittyen, mutta tämän jälkeen kuvausten ylläpitotyö vähenee nykyisestä.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä tiedonohjaussuunnitelmasta. Arkistolain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Myös arkistonmuodostussuunnitelman edellyttämät tiedot voidaan sisällyttää esitettyyn tiedonhallintamalliin.

Kansaneläkelaitos tuo esiin lausunnossaan, että ehdotetun lain 14 §:ssä edellytetään vahvaa sähköistä tunnistamista kaikkeen tiedonvaihtoon, joita viranomaisten välillä tapahtuu salassa pidettävien tietojen siirtämiseksi. Se katsoo, että tämä on uutta sääntelyä, josta seuraa uusia kustannuksia mm. suojatun sähköpostin korvaamisesta uudella, tunnistamisen sisältävällä tietojärjestelmäkokonaisuudella kaikkien viranomaisten ja viranomaisten kanssa asioivien tahojen kohdalla. Lisäksi tietojen käsittelyyn liittyvät prosessit hidastuvat ja edellyttävät mahdollisesti lisäresursseja.

Vastaus: *Salassa pidettävien tietojen siirtämisen perusteita tietoverkossa sääntelevä 14 § jättää harkinnan varaa sille, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen tietojen suojaaminen tietoverkossa toteutetaan. Myös pykälässä esitetty lisäedellytys viranomaisen velvollisuudesta varmistaa ja tunnistaa tietojen vastaanottaja riittävän tietoturvallisesti ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja, edellyttää selvittämistä, mutta jättää mahdollisen kustannuksia aiheuttavat toimenpiteiden laajuus tiedonhallintayksikön harkintaan suhteessa säädettyihin vaatimuksiin. Riittävän tietoturvallista toteutustapaa ei ole säännöksessä määritelty.*

Kansaeläkelaitos kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetun lain 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan yleisesti lokitiedoista, käyttölokeista ja luovutuslokeista. Lokitietojen käsitettä ei kuitenkaan perusteluissa avata tarkemmin. Pykälä ei ota myöskään kantaa muihin syntyviin lokitietoihin, esim. tietojärjestelmien tuottamiin virhelokeihin. Itse lakipykälää ja lain perusteluja lukiessa syntyy epäselvyys nyt siitä, onko muut lokitiedot rajattu kokonaan pois tästä lakiesityksestä vai sisältyvätkö ne tämän lain soveltamisen piiriin. Tämä tulisi käydä lakitekstistä selkeästi ilmi. Lisäksi tulisi avata missä muista tämän lain ulkopuolelle rajatuista lokitiedoista säädetään tai ohjeistetaan, jos ne eivät sisälly tähän lakiin.

Vastaus: *Tiedonhallintalakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäväksi ehdotettu velvollisuus viranomaisille huolehtia, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista, velvoittaa viranomaisen arvioimaan lokitietojen keräämisen tarpeellisuutta, mutta ei keräämään lokitietoja kaikista tietojärjestelmistään. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää luovuttamisen laillisen perusteen varmistamiseksi luovutuslokitietojen keräämistä, jos järjestelmästä luovutetaan rajapintojen tai katseluyhteyden avulla salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Lisäksi käyttölokitiedot tulisi kerätä ainakin tietojärjestelmistä, joissa käsitellään salassa pidettäviä tietoja. Ehdotetun säännöksen perusteella käyttölokitietojen keräämisen tarve tulisi arvioida puolestaan sillä perusteella, tarvitaanko niitä virheselvittelyjä varten tai yksilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien sekä oikeusturvan toteuttamiseksi taikka virkavastuun todentamiseksi. Ehdotettu 17 §:n säännös jättää siis tarkoituksellisesti lokitietojen keräämisen osin joustavaksi sanamuodoltaan siten, että vain tarpeellisia*

lokitietoja on kerättävä. Lisäksi voidaan todeta, että lokitieto on vakiintunut käsite lainsäädännössä eikä sitä ole muussakaan lainsäädännössä määritelty erikseen. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen toimintaan vaikuttavassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) on säädetty lokitietojen keräämisestä muun muassa Kelan ylläpitämässä potilaan tiedonhallintapalvelusta. Mainitussa laissa ei ole määritelty lokitietojen käsitettä.

Kansaneläkelaitos on tuonut lausunnossaan esiin, että ohjelmistorobotiikalla toteutettu automatisointi on toiminnallisesti vastaava kuin ihmisen tekemä tietojen haku katseluyhteyden avulla. Hallituksen esityksen perusteluihin otettu kirjaus kuitenkin rajaa tiedonhaun katseluyhteydellä toisen viranomaisen järjestelmästä yksittäistapauksissa vain ihmisen tehtävissä olevaksi työvaiheeksi.

Vastaus: *Hallituksen esityksessä tehdyn käsitemäärittelyn perusteella Kansaneläkelaitoksen lausunnossaan esiin tuoma ongelmatiikka koskien ohjelmistorobotiikan käyttöä ei ole aiheellinen, koska myös ohjelmistorobotiikan avulla tehtävät tietohaut ovat lakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitettua tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla. Lain 2 §:n 10 kohdan määritelmän mukaan teknisellä rajapinnalla tarkoitetaan sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua tai useamman tietojärjestelmän välillä. Säännöstä on hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avattu muun muassa seuraavasti: Tekninen rajapinta voisi olla mikä tahansa tekninen tiedonsiirtoratkaisu, jolla tiedot siirretään tietojärjestelmästä toiseen. Tekninen rajapinnan käsite ei ole sidottu tiedonsiirtotapaan tai tiedostomuotoon. Ohjelmistorobotiikkaan perustuvat ratkaisut on siis tulkittavissa kuuluviksi teknisen rajapinnan määritelmään ja siten 22 ja 24 §:ien sääntelyyn.*

Suomen Kuntaliitto

Suomen Kuntaliitto esittää lausunnossaan, että tietoaineistojen arkistointia koskevan sääntelyn ja käsitteiden yhdenmukaistamiseksi tulisi arkistointia koskevan osuuden valmistelu tiedonhallintalakiin aloittaa välittömästi asiakirjahallinnon ja arkistotoimen asiantuntijoiden kanssa.

Vastaus: *Asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista on säädetty yleislain tasolla arkistolaissa (831/1994), jossa on säädetty arkistotoimesta ja sen tehtävistä sekä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä, käytöstä ja hävittämisestä. Tämän lisäksi Suomessa on noin 300 säännöksessä säädetty asiakirjojen tai henkilörekisterissä säilytettävin tietojen säilytysajasta tai sen määräytymisestä. Erityisesti henkilötietojen säilyttämistä koskeva sääntely ei ole yhtenäinen ja asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä lain- että asetustasoisesti. Arkistotoimea ja sen järjestämistä koskevan sääntelyn uudistamiseen liittyviä tarpeita on nostettu esiin viime vuosina useiden työryhmien ehdotuksissa (ks. mm. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12, Valtiovarainministeriön julkaisu – 37/2017).*

Tiedonhallintalakiluonnokseen saatujen lausuntojen perusteella lakiehdotuksen jatkovalmistelussa päädyttiin siihen, että arkistointia koskevat säännösehdotukset rajataan tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamisen ensimmäisessä vaiheessa pois. Lausuntojen perusteella arkistointia koskevan sääntelyn uudistaminen tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista, koska eri toimijoiden arkistojen hallinnan toiminnallisiin kysymyksiin ja muun muassa tietojärjestelmäratkaisuihin liittyy vielä keskeneräisiä asioita. Muun muassa Suomen Kuntaliiton lausunnossaan esiin nostaman julkisen hallinnon yhteisen sähköisen tietoaineistojen pysyvän säilyttämisen ja arkistointiratkaisun kehitystyö on vasta käynnistymässä ja rajautuu ensivaiheessa vain valtionhallinnon arkistointitarpeisiin.

Valtiovarainministeriö yhtyy Suomen Kuntaliiton näkemykseen siitä, että arkistotoimea ja tietoaineistojen arkistointia koskevan yleislainsäädännön uudistaminen tulee tulisi aloittaa mahdollisimman pikaisesti sääntelyyn liittyvien ongelmakohtien poistamiseksi.

Suomen kuntaliitto esittää myös lausunnossaan, että tietoaineistojen arkistointia koskevan säädösvalmistelun yhteydessä tulisi tarkastella uudelleen tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintamallin sisältöä, jotta mallissa voidaan ottaa huomioon myös arkistotoimen tarpeet tiedon säilytysarvon esittämiseksi.

Vastaus: *Tiedonhallintalain 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintayksiköille velvoite ylläpitää palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelua ja toteutusta varten toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallia koskevan ehdotuksen tarkoituksena on myös yhdenmukaistaa ja korvata nykyisiä lainsäädännössä hajallaan olevia ja osittain päällekkäisiä viranomaisten kuvausvelvoitteita. Tiedonhallintamalli korvaisi osittain julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn vaatimuksen kuvata viranomaisen käytössä olevat tietojärjestelmät ja niissä olevat julkiset tiedot sekä kumottavaksi ehdotettavan tietohallintolain (634/2011) 7 §:ssä viranomaisille säädetyn velvollisuuden kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa. Tiedonhallintamalli edistäisi myös Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädetyn käsittelytoimia koskevan selosteen tietosisällön aktiivista ylläpitoa. Koska tietoaineistojen säilytysajat ja -tavat sekä tieto arkistoinnista ja arkistointitavasta sisältyisivät tiedonhallintamalliin, vastaisi tiedonhallintamalli myös niitä vaatimuksia, joita arkistolaissa arkistonmuodostussuunnitelman sisällöstä on arkistolaissa säädetty.*

Tiedonhallintamallista ilmenisi kokonaisuutena, mitä toimintaprosesseja tiedonhallintayksikössä on, millä tietojärjestelmillä toimintaprosesseissa muodostuvia asiakirjoja ja muita vastaavia tietoja käsitellään sekä mihin tietovarantoihin asiakirjat kuuluvat. Koska kaikkia tiedonhallintaan liittyviä erityistarpeita ei ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista koota yhteen kuvaukseen, on viranomaisten jatkossakin tarpeen täydentää tiedonhallintaansa koskevia kuvauksi muun muassa tietojärjestelmien toimintakuvauksilla sekä prosessiohjauksen tarkoituksessa laadituilla tiedonohjaussuunnitelmilla. Täydentävistä kuvauksista ei kuitenkaan säädettäisi tiedonhallintalaissa, vaan tiedonhallintayksiköt voisivat arvioida tarpeittensa mukaisen kuvaustason sekä kuvausten laadinnassa ja ylläpidossa käyttämänsä menetelmän, kunhan laissa säädetyt minimivaatimukset täyttyvät. Tiedonhallintamalliin sisältyvien tietoaineistojen säilyttämistä koskevien tietojen muodostamisessa voidaan hyödyntää edelleen Kansallisarkiston sähköisen säilyttämisen luvan edellyttämää tiedonohjaussuunnitelmaa.

Suomen Kuntaliitto ehdottaa lausunnossaan, että mikäli tiedonhallintalautakunta päätetään perustaa, on huolehdittava siitä, että sen jäsenten osaaminen kattaa mahdollisuuksien mukaan koko sääntelyalueen ja että kuntasektorin osallistuminen tiedonhallintalautakunnalle säädettyjen tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapojen ja lain vaatimusten toteuttamisen edistämistehtäviin tulee varmistaa. Lisäksi Suomen Kuntaliitto näkee lautakunnalle esitetyn resursoinnin vaatimattomaksi suhteessa lautakunnan tehtäviin.

Vastaus: *Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn asiantuntemuksen laaja-alaisuuden varmistamiseksi tiedonhallintalain 10 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaatimuksesta lautakunnan jäsenten asiantuntemuksen kattamisesta julkisen hallinnon tietoturvallisuuden, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden, tilastoinnin sekä tietoaineistojen tiedonhallinnan. Asiantuntemuksen kattavuus varmistettaisiin myös siten, että lautakunnassa olisi jäseninä valtion, kuntien, kuntayhtymien sekä maakuntien asiantuntijoita. Lisäksi lautakunnan kokoonpanosta annettavan asetuksen valmistelun ja lautakunnan nimittämisen yhteydessä tehtävällä arvioinnilla varmistettaisiin se, että lautakunta koostuu kattavasti ja riittävässä määrin laissa tarkoitetusta asiantuntemuksesta.*

Lautakunnalle säädettäväksi ehdotetuista tehtävistä tiedonhallintalain säännösten toteutumisen ja noudattamisen arviointi perustuisi tiedonhallintalautakunnan hyväksymään arviointisuunnitelmaan, joka olisi samalla toimeksianto lautakunnan sihteereille toimeenpanna suunnitelman mukainen arviointi. Arviointisuunnitelman valmistelun yhteydessä lautakunnan arvioi myös tehtävän toteuttamisen vaatimaa resurssitarvetta. Tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelyjä ja hyviä käytänteitä tiedonhallintalautakunta voisi edistää muun muassa

hyödyntämällä nykyisen kaltaisia viranomaisten asiantuntijoiden yhteistyönä kehitettäviä tiedonhallinnan menettelytapoja, joiden perusteella lautakunta voisi antaa suosituksia tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi. Nykytilaan nähden julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan toiminnan kautta tapahtunut informaatio-ohjaus tiedonhallintaa koskevien suositusten osalta siirtyisi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalta (JUHTA) tiedonhallintalautakunnalle.

Suomen Kuntaliitto kiinnittää lausunnossa huomiota kunnille tuleviin laista johtuviin velvoitteisiin ja kustannuksiin. Suomen Kuntaliitto esittää myös lausunnossaan, että tiedonhallintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on vähätelty ehdotuksen aiheuttamia kustannuksia kunnille. Suomen Kuntaliiton näkemyksen mukaan, vaikkakin kyse on voimassa olevan sääntelyn yhdistämisestä, tulevat lain vaatimukset aiheuttamaan kunnille lisäkustannuksia, jotka tulisi ottaa huomioon peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosenttia korottamalla.

Vastaus: *Tiedonhallintalin taloudellisten vaikutusten arviointiperustan on muodostanut ehdotuksen aiheuttama muutos voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Suomen Kuntaliiton lausunnossa esittämät euromääräiset kustannusvaikutukset perustuvat lausunnolla olleeseen lakiluonnokseen. Lausuntopalautteen perusteella tiedonhallinnan järjestämistä, kuvausvelvoitteita, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen muodostamista ja rekisteröintiä sekä luovuttamistapaa koskevia säännöksiä sekä siirtymäsäännöksiä on muutettu muotoon, joka mahdollistaisivat lakiehdotuksessa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisen olemassa olevilla resurssimäärillä. Tiedonhallintalain velvollisuuksien toteuttaminen tulee vaatimaan kunnilta resurssien uudelleen kohdentamista tehtävien ja vaatimusten muuttuessa.*

Suomen Kuntaliiton lausunnossaan esiin nostamien tietojärjestelmien rajapintojen muutoksiin kohdistuvien kustannusten ei arvioida hallituksen esityksessä olevassa muodossa edellyttävän kunnilta lisäresursointia. Tiedonhallinalain 22 §:n 1 momentissa viranomaiselle ehdotettu velvollisuus toteuttaa säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus, edellyttää kunnilta laissa tarkoitettujen tiedonluovutusten kartoittamista sekä arviointia, onko teknisen rajapinnan toteuttaminen teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Mikäli kunta katsoo toteutuksen olevan taloudellisesti tarkoituksenmukaista, tarkoittaa teknisen rajapinnan toteuttaminen joko kustannustason säilyttämistä tai taloudellisena hyötynä syntyvää kokonaiskustannusten vähentymistä. Tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä tehdyn kartoituksen mukaan pääosa sellaisesta kuntien lakiehdotuksen tarkoittamasta tiedonluovutuksesta, jota tällä hetkellä ei toteuteta tietojärjestelmien välisenä tiedonsiirtona, tapahtuu kuntien ja valtion viranomaisten välillä. Tiedonsiirron edellyttäessä tarvittavien teknisten toiminnallisuuksien toteuttamista sekä tietoja lähettävään että tietoja vastaanottavaan tietojärjestelmään, ei kuntien ole teknisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa velvollisuuttaan ennen kuin valtion viranomainen on toteuttanut tiedonvaihdossa tarvittavan rajapinnan. Valtion ja kuntien väliseen tiedonvaihtoon liittyvien ongelmakohtien ratkaisemiseksi, on lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentissa ja siirtymäsäännöksissä muodostettu mekanismi, jossa ministeriöt kartoittaisivat toimialaltaan 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta automatisoitavissa olevan usean viranomaisen välisen tiedonvaihdon ja määrittelisivät kyseisessä tiedonvaihdossa käytetyt tietomääritykset.

Vaikkakin ehdotetut tietoturvallisuussäännökset ovat kunnille osittain uusia, ei ehdotukseen sisältyvien säännösten arvioida edellyttävän kunnilta lisäpanostuksia tietojärjestelmien ja tiedonsiirtoratkaisujen muuttamiseen. Suomen Kuntaliiton lausunnossa mainituista salassa pidettävien tietojen siirtämisen perusteita tietoverkossa sääntelevä 14 § jättää kunnan harkintaan, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen tietojen suojaaminen tietoverkossa toteutetaan. Pykälässä esitetty lisäedellytys viranomaisen velvollisuudesta varmistaa ja tunnistaa tietojen vastaanottaja riittävän tietoturvallisesti ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja, edellyttää kunnalta tietojen siirtonsa selvittämistä, mutta jättää mahdollisen kustannuksia aiheuttavat toimenpiteiden laajuus tiedonhallintayksikön harkintaan suhteessa säädettyihin vaatimuksiin. Tiedonhallintalakiehdotuksen 17

§:ssä säädettäväksi ehdotettu velvollisuus viranomaisille huolehtia, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista, velvoittaa viranomaisen arvioimaan lokitietojen keräämisen tarpeellisuutta, mutta ei keräämään lokitietoja kaikista tietojärjestelmistään. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää luovutuslokitietojen keräämistä luovuttamisen laillisen perusteen varmistamiseksi, jos järjestelmästä luovutetaan rajapintojen tai katseluyhteyden avulla salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Lisäksi käyttölokitiedot tulisi kerätä ainakin tietojärjestelmistä, joissa käsitellään salassa pidettäviä tietoja. Ehdotetun säännöksen perusteella käyttölokitietojen keräämisen tarve tulisi arvioida puolestaan sillä perusteella, tarvitaanko niitä virheselvittelyjä varten tai yksilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien sekä oikeusturvan toteuttamiseksi taikka virkavastuun todentamiseksi.

Tiedonhallinnan kuvaamiseen ehdotettujen velvoitteiden tietosisällön ollessa suppeampi kuin voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää tai lainsäädännön perusteella muodostetut kuvauskäytännöt esittävät, ei uusien velvollisuuksien katsota edellyttävän kunnilta lisäresursseja nykytilaan verrattuna. Olemassa olevien kuvausten kartoittaminen ja arviointi sekä tiedonhallintamallin edellyttämän tietokokonaisuuden ylläpitomenettelyiden kehittäminen vaativat todennäköisesti muutoksia kuvaustietojen hallintakäytöntöihin, mutta lakiehdotuksen jättäessä kunnan harkintaan kuvausmenetelmän ja ylläpitotavan, arvioidaan vuoden siirtymäsäännöksen riittävän tiedonhallintamallin sisältävän tiedon kartoittamiseen ja kokoamiseen loogisesti hallittavaksi kokonaisuudeksi.

Tiedonhallintalain asianhallintaa ja palvelujen tiedonhallintaa koskevien ehdotusten ei myöskään arvioida aiheuttavan merkittäviä muutoksia kuntien käyttämiin asianhallintajärjestelmiin. Tiedonhallintalain asioiden yksilöintä koskevien säännösten sisältyessä julkisuuslain 18 §:ssä säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan ja vastatessa pitkälti myös Kansallisarkiston sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittelyä, hallintaa ja säilyttämistä koskevia määräyksiä (nk. SÄHKE 2 määräys, AL 9815/07.01.01.00/2008), on kyse näissä säädettyjä vaati-muksia vähäisempien velvollisuuksien kirjaamisesta laintasolla.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Tiedonhallintalaissa ei kunnille esitetä uusia tehtäviä verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tiedonhallintaan liittyvien velvoitteiden osalta ehdotuksessa on pyritty tarkentamaan ja yhtenäistämään sekä purkamaan olemassa olevia velvollisuuksia kustannustehokkaammin hallittavaksi kokonaisuudeksi.

Kansallisarkiston lausunto

Kansallisarkisto on lausunnossaan esittänyt, ettei tiedonhallinnan käytäntöjä tulisi sekoittaa tilanteessa, jossa maakuntauudistus ja julkishallinnon muut rakenteelliset muutokset edellyttävät selkeitä ohjeita ja yksiselitteisiä käytäntöjä tiedonhallinnan kuvaamisessa sekä tietojärjestelmien sisältöjen yhdistämisessä.

Vastaus: *Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tilanne on päinvastainen. Yhtenäisellä, ajantasaisella ja selkeyttävällä tiedonhallintaa koskevalla sääntelyllä luodaan edellytyksiä sille, että myös tulevissa maakunnissa voidaan alusta alkaen toteuttaa asianmukaisesti. Uudistukset edellyttävät uusien tietojärjestelmien hankkimista uusille organisaatioille. Uudistus tulisi kalliiksi ja tuottavuushyödyt jäisivät saavuttamatta, jos tietojärjestelmät hankittaisiin yli 20 vuotta sitten valmistelujen ja voimaatulleiden säädösten pohjalta.*

Kansallisarkisto esittää lausunnossaan näkemyksiä esitetyn tiedonhallintalautakunnan tarkoituksenmukaisuudesta. Kansallisarkisto ei muun muassa pidä mahdollisena, että tiedonhallintalautakunta tai valtiovarainministeriö kykenisivät vastaamaan viranomaisten asiakirjahallinnan spesifeihin kysymyksiin. Kaikkien viranomaisten tietojärjestelmiä ja niiden tuottamien tietojen hallintaa, säilyttämistä ja arkistointia koskevat tiedot ovat Kansallisarkistolla

asiakirjojen elinkaarihallinnan ansiosta. Muilla viranomaisilla vastaavaa koottua tietoa tai kokemusta konkreettisesta ohjauksesta ja tukitoiminnasta ei ole. Kansallisarkisto toteaa lausunnossaan myös, että valtiovarainministeriöllä on jo nyt ohjauksen keinona tietohallintolaki, jonka 5 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii julkisen hallinnon tietohallinnan neuvottelukunta. Ministeriöllä on myös yleisvastuu tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin määrittelystä ja julkisen tietohallinnon standardeista päättämisestä. Ministeriöllä on myös yleisvastuu hallinnon ja julkisen tiedon hallintaa koskevista ohjeista, määräyksistä ja kehittämisestä.

Vastaus:. *Valtiovarainministeriö viittaa tiedonhallintalautakunnan perustamisen tarkoituksenmukaisuuden osalta hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin. Lisäksi voidaan todeta, että tiedonhallintalautakunnalle ei ole esitettykään tehtäväksi neuvoa tai muulla tavalla yksittäistapauksissa tukea tiedonhallintayksikköjä, vaan ohjausta ja menettelyjä kehitetään tiedonhallintalautakunnan jaostoissa viranomaisten välisenä yhteistyönä. Toisekseen tässä on syytä tuoda esiin, että Kansallisarkiston toimivalta koskee arkistotoimea. Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on muun muassa varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen ja toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Kansallisarkistolla ei ole julkisuuslain, tietohallintolain tai tietosuojalainsäädännön soveltamista koskevaa ohjaus- tai neuvontatoimivaltaa. Sinällään tässä roolissa Kansallisarkistolla on merkittävä rooli sen suhteen, miten viranomaisten asiakirjoja ja tietoaineistoja arkistoidaan ja hallinnoidaan arkistoissa ottaen siinä huomioon myös tiedon elinkaaren hallinnan muut vaiheet. Sen sijaan tiedonhallintaa kokonaisuudessaan ei ole jatkossakaan tarkoituksenmukaista ohjata arkistotoimen näkökulmasta, vaan se on toteutettava eri viranomaisten yhteistyössä ja eri näkökulmia yhteensovittamaan kykenevän ehdotetun tiedonhallintalautakunnan toimesta. Tiedonhallintalautakunnan toiminnalla pystytään sille annettavaksi esitetyn edistämistehtävän tuella muun muassa suosituksia antamalla parantamaan tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten edellytyksiä toteuttaa yhtenäisellä tavalla tiedonhallinnan asianmukaisia menettelyjä. Tiedonhallintalautakunnan tehtävä ei olisi päällekkäinen valtiovarainministeriölle valtioneuvostolainsäädännön tai esitetyn tiedonhallintalain mukaisten tehtävien kanssa. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyllä tavalla nykyinen ministeriön ja julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tehtävärakennetta ei ole nähty parhaana ratkaisuna tiedonhallinnan ohjaukseen liittyvien tehtävien järjestämisessä. Viranomaisten operatiivisen toiminnan tiedonhallinnan ohjaus on perustunut nykytilassa vahvasti Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamiin suosituksiin, kuten JHS 143 (Asiakirjojen kuvailun ja hallinnan metatiedot), JHS 156 (Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa), JHS 176 (Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen) sekä JHS 201 (Rekisteritiedon metatiedot). Kansallisarkisto on ollut mukana muiden viranomaisten kanssa laatimassa näitä suosituksia eikä tähän asetelmaan ole tulossa uudessa sääntelyssä muutoksia, vaan sääntely jopa selkeyttää nykytilannetta, kun jatkossa tiedonhallinnan informaatio-ohjaukseen ja monialaiseen asiantuntijayhteistyöhön on olemassa itsenäinen ja erillinen viranomainen.*

Kansallisarkisto esittää lausunnossaan, ettei sen lakisääteisenä tehtävänä ole ainoastaan aineistojen säilyttäminen, vaan myös tiedon käytettävyyden varmistaminen ja edistäminen koko tiedon elinkaaren ajan. Se toteutuu parhaiten ohjaamalla ja koordinoimalla tiedonhallintaa, joka tukee yhdenmukaisia toimintatapoja ja varmistaa asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen ja käytön.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö toteaa, että arkistotoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Niiltä osin kun Kansallisarkiston lausunnossaan esittämät asiat kuitenkin liittyvät muuhun kuin arkistotoimen järjestämiseen valtiovarainministeriö toteaa näkemyksenään seuraavaa: Kansallisarkiston tehtävistä on säädetty Kansallisarkistosta säädetyssä laissa sekä näiden tehtävien hoitamiseen liittyvistä toimivaltuuksista pääosin arkistolaissa. Kansallisarkisto on arkistoinnin ja arkistotoimen asiantuntijaviranomainen. Tiedonhallintaan liittyvien tehtävien kohdentaminen nimenomaan arkistointiin ja arkistotoimeen mahdollistavat*

Kansallisarkistolle sen ydintehtävien hoitamisen ottaen samalla huomioon sen, että viranomaisten välistä yhteistyötä hoidetaan aktiivisesti tiedonhallintaan keskeisesti vaikuttavien viranomaisten, kuten tietosuojavaltuutetun, tiedonhallintalautakunnan ja Väestörekisterikeskuksen kanssa. Valtiovarainministeriön näkemyksenä julkisen hallinnon tietohallinnon yleisesti ohjauksesta vastaavana viranomaisena on, että olisi tärkeää, että Kansallisarkisto kohdistaa resurssejaan digitaalisen arkistoinnin mahdollistamiseen ja tähän liittyvien palvelujen kehittämiseen, koska nykytilassa on selkeä puute, että arkistointi-infrastruktuuria ei ole pystytty pitämään ajan tasalla. Digitaalisen arkistoinnin kehittäminen on julkisessa hallinnossa merkittävä kehitystyö, jonka on myös kestettävä ajan mukanaan tuomia haasteita, kuten tietosuoja- ja tietoturvallisuuskysymyksissä. Myös eri arkistojen väliset suhteet ja tehtävien jako edellyttävät laajasti arkistoalan yhteistyötä, jossa Kansallisarkistolla on jo nyt keskeinen ohjaava tehtävänsä. Digitaalisessa arkistoinnissa eri toimijoiden vastuut on oltava selkeitä myös tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Nykyinen sääntely ei luo selkeää pohjaa näiden vastuiden toteuttamiselle. Kansallisarkiston vastuu arkistoinnista keskittyy nykyisessä sääntelyssä lähinnä valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen arkistointiin sekä muiden arkistojen ohjaamiseen. Merkittävästä osasta julkisen hallinnon asiakirjojen arkistoinnista vastaavat kunnat, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, yliopistot, ammattikorkeakoulut ja muut julkista tehtävää hoitavat organisaatiot. Kansallisarkiston ohjaava rooli on tässä hajautuneessa arkistoinnissa merkittävä ja arkistointityötä tukeva. Tulevat linjaukset digitaaliseen arkistointiin liittyvistä ratkaisuista vaikuttavat myös Kansallisarkiston tehtäviin ja niiden sisältöön. Sen sijaan valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Kansallisarkistolle ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuulu sen lausunnossaan esittämällä tavalla tiedon koko elinkaaren käytettävyyden varmistaminen ja edistäminen saati sitä koskeva toimintatapojen ohjaus ja koordinointi. Asiakirjallisen kulttuuriperinnön säilymisen varmistamista ja käyttöä koskevaa tehtäväänsä se pystyy kuitenkin valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hoitamaan voimassa olevan sääntelyn perusteellakin riittävästi muun muassa edellä mainituin keinoin. Tiedon elinkaaren ohjaukseen vaikuttaa nykyisessäkin lainsäädännössä muun muassa tietosuojavaltuutettu sekä valtiovarainministeriön toimialan viranomaiset. Uudistuneen tietosuojalainsäädännön johdosta tietosuojan valvontaviranomaisen rooli on kasvanut tiedon elinkaaren ohjauksessa, johon kansallisella lainsäädännöllä ei voida vaikuttaa.

Kansallisarkisto tuo lausunnossaan esiin, ettei lakiesityksen 19 §:n vaatimus viranomaiselle saapuneiden asiakirjojen sähköiseksi muuttamiseksi ja säilyttämiseksi sähköisessä muodossa siirtymäsäännöksiä koskevan 30 §:n mukaisesti 18 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta, ei koske ennen lain voimaantulon jälkeistä siirtymäaikaa kertyneitä asiakirjoja. Tämä katkaisee asiakirjasarjat epätarkoituksenmukaisella tavalla, kun osa samoja tietoja sisältävistä viranomaisen asiakirjoista olisi käytettävissä paperisena ja osa sähköisenä. Asiakirjojen hallinta monimutkaistuisi ja viranomaisen on ylläpidettävä arkistotiloja ja –henkilökuntaa.

Vastaus: *Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös jo ennen lain voimaantuloa kerääntyneiden asiakirjojen digitointi on suunnitelmallisesti toteutettuna kannatettava tavoite. Lainsäädännön velvoitteen tukemana se ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska se on kuitenkin kertaluonteinen toimenpide. Esitetty sääntely on tulevaa viranomaisten toimintaprosessia ohjaava. Lisäksi on syytä todeta, että arkistolaissa on säännös, jonka mukaan Kansallisarkisto määrää pysyvään säilytykseen määräämiensä ja sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleiden hävittämisestä. Hävittäminen on sallittua, jos se voi tapahtua vaarantamatta asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon säilymistä, eheyttä ja autenttisuuden toteamista sekä heikentämättä asiakirjan kulttuurihistoriallista arvoa tai oikeudellista todistusvoimaa. Siten vanhojen aineistojen digitointi on enemmänkin arkistolainsäädännön ja Kansallisarkiston omista toimista riippuvaa. Lakiehdotuksen säännökset eivät ole taannehtivia, vaan niitä sovelletaan sen mukaan kuin laki tulee voimaan ja siirtymäsäännöksissä säädetään.*

Kansallisarkisto katsoo lausunnossaan, että 19 §:n 3 momentin säännös yksityisen toimijan käyttämisestä sähköiseen muotoon muuttamisesta tulisi poistaa, koska se sulkee Kansallisarkiston pois digitoinnin toimijana.

Vastaus: *Säännös ei muuta Kansallisarkiston tehtäviä millään tavalla. Säännös koskee viranomaiselle saapuvien asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamiseen liittyvien avustavien ja teknisluonteisten tehtävien siirtämistä. Säännös ei myöskään sulje pois sitä, että viranomainen voi pyytää Kansallisarkistolta asiakirjojensa digitointiin liittyvää apua. Kyseinen säännös on tarkoitettu mahdollistamaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella sen, että digitointi voidaan toteuttaa kustannustehokkaalla tavalla. Kansallisarkistolla ei ole resursseja huolehtia kaikkien viranomaisten asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisesta. Ehdotettu säännös on mahdollista ja välttämätön ottaen huomioon mitä perustuslain 124 §:ssä on säädetty.*

Ulkoministeriön kansallisen turvallisuusviranomaisen lausunto

Ulkoministeriön kansallisen turvallisuusviranomaisen lausunnossa esitettyihin näkemyksiin on annettu vastaukset osana suojausluokittelua ja turvallisuusluokittelua koskevaa koottua vastausta.

Oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallinin lausunto

Wallin on lausunnossaan esittänyt, että 1. 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.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö katsoo, ettei lausuntokommentti ole aiheellinen. Lain tarkoitusta koskeva säännös on esitetyssä muodossaan yhtäältä sidottu lain sääntelykohteeseen samalla tuoden esiin myös yhteiskunnallisia intressejä tai niiden toteutumiseksi välillisesti välttämättömiä tähän sääntelykohteeseen sopivia tarkoituksia ja tavoitteita.*

Wallin on lausuntonsa 3.2 luvussa tuonut esiin näkökohtia lain soveltamisalaan liittyvistä kysymyksistä erityisesti koskien tietoturvallisuusvelvoitteiden ulottumista viranomaisten lukuun toimiviin sekä niihin organisaatioihin, joiden toimintaan muuten sovelletaan julkisuuslakia.

Vastaus: Valtiovarainministeriö viittaa tässä viranomaisten luukuun toimivien osalta siihen, mitä hallituksen esityksen perusteluissa on kirjattu. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perusteet on riittävän selkeästi kirjattu. Lain soveltamisalaan liittyviä perusteita koskien lain soveltamista niiden organisaatioiden toimintaan, joihin muuten sovelletaan julkisuuslakia, on avattu edellä vastineen muissa kohdissa.

Wallin on lausuntonsa 3.2 luvussa tuonut lisäksi esiin, ettei ehdotettua laki sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan viranomaisiin.

Vastaus: Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu kokonaisuudessaan Ahvenanmaan maakunnassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset. Rajaus vastaisi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011) olevaa rajausta. Ehdotettu rajaava säännös on tarpeellinen, koska julkisuuslakia sovelletaan tietyissä tilanteissa Ahvenanmaan viranomaisiin, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 46/2010 vp) ilmaisemilla perusteilla soveltamisalaa koskeva rajaus on välttämätöntä tehdä tiedonhallinnan sääntelyn osalta selkeästi, koska sääntelyllä on liittymänsä maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluvaan sääntelyyn.

Wallin on lausunnossaan esittänyt, että 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.

Edelleen Anna-Riitta Wallin on esittänyt ehdotetun 2. lakiehdotuksen 3 §:n 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.

Vastaus: *Koska julkisuuslain nojalla voi jatkossa antaa asetustasoisia säännöksiä vain valtionhallinnon viestinnästä, voi säännöksessä olevan viittauksen julkisuuslain nojalla säädettyyn poistaa tarpeettomana. Sen sijaan toisin kuin Wallinin lausunnossa katsotaan, säännöksen loppuosan, ”jollei tässä laissa toisin säädetä” on tarkoitus viitata ja se käytännössä myös viittaa kumpaankin säännöksessä mainittuun lakiin. Viittaus julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin on tarpeen, sillä siinä säädetään jatkossa voimassa olevassa säännöksessä tarkoitetuista hyvään tiedonhallintatapaan liittyvistä seikoista.*

Viittaussäännös on tarpeen lakien välisen kiinteän suhteen osoittamiseksi, mutta lausunnossa olevan ehdotuksen mukaisesti se ehdotetaan siirrettäväksi julkisuuslain 2 §:ään uudeksi 2 momentiksi.

Wallin on lausunnossaan tuonut esiin, että lakiehdotuksen 3.2 §:n säännöksessä ehdotetun lain suhde muuhun lainsäädäntöön tulisi Wallinin mukaan tuoda esille, mistä seikoista viitattavissa laeissa säädetään. Edelleen säännöksen sijoituspaikka ei ole Wallinin näkemyksen mukaan asianmukainen. Toisaalta viittausta hallinnon yleislakeihin ei yleensä oteta säädettävään lakiin, jossa ei säädettäisi niistä poikkeavasti. Pykälän ensimmäistä virkettä voidaan pitää siten tarpeettomana.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö katsoo, että säännöksen paikkaa ja sisältöä voidaan tarvittaessa valiokuntakäsittelyssä harkita muutettavaksi.*

Wallin nostaa on lausunnossaan esille lakiehdotuksen 4 §:ssä määriteltävät tiedonhallintayksiköt. Wallinin mukaan julkisuuslain erillisyysperiaate ei ole peruste ottaa käyttöön uutta käsitettä. Wallin myös huomauttaa, että asiakirjojen julkisuudesta päättämisen ”viranomainen” voi vaihdella tilanteen mukaan. Wallinin näkemyksen mukaan se, että osa velvoitteista kuuluisi tiedonhallintayksikölle ja osa viranomaisille, on omiaan vaarantamaan vastuusuhteiden selkeyttä julkishallinnossa, kun otetaan huomioon viranomaisten tehtäviä toimivaltuuksia, oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva erityissääntely. Lisäksi Wallinin mukaan haluttaessa osoittaa kunnan yleishallinnolle koordinoivia tehtäviä olisi se mahdollista sisällyttää osaksi kuntalain sääntelyjärjestelmää.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö katsoo, että Wallinin lausuntokommentista jää osin epäselväksi, millä tavalla hän näkee tiedonhallintayksikölle määritellyt vastuut ongelmallisena. Valtiotavarainministeriö tuo lyhyesti tässä hallituksen esityksen perusteluihin kirjattuun viitaten esiin, että nykyisessä julkisen hallinnon toimintaympäristössä yksittäisessä valtion virastossa tai kunnassa voi olla useita viranomaisia. Käytännössä kuitenkin tiedonhallinta ja tietohallinto on järjestetty siten, että organisaatioyksikkö vastaa niihin liittyvistä toiminnoista. Nykysääntelyn perusteella voi syntyä epäselviä vastuutilanteita ottaen lisäksi huomioon erilaiset yhteistyöjärjestelyt. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on esitetty tiettyjen vastuiden ja velvoitteiden kohdistuvat tiedonhallintayksiköllä, joka lähtökohtaisesti määritelty organisaatioyksiköistä käsin. Tällöin myös ennen muuta ehdotetun lain 2 luvun velvoitteet kohdistuvat organisaatioyksikölle ja sen johdolle eikä siinä mahdollisesti toimiville useille viranomaisille. Päinvastoin kuin Wallin tuo esille valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitetty on omiaan selkiyttämään oikeudellista tilaa suhteessa käytännön toimintaan.*

Wallin nostaa lausunnossaan esille, että lakiehdotuksen 5.2 §:ssä tiedonhallinnan suunnitteluvelvoite on määritelty kapeasti verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön, missä viranomaisten velvollisuudeksi määritellään ottaa tietojärjestelmien suunnittelussa huomioon tietoihin liittyvät informaatio-oikeudet (ks. esim. julkisuuslaki 18 § 1 mom. 4 mom.).

Vastaus: *Esitetyn lain 5 §:n 3 momentissa on säännelty tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavien olennaisten muutosten arvioinnista. Kyseisen säännöksen mukaan muutosten vaikutukset on arvioitava muun muassa suhteessa muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä kattaa voimassa olevan julkisuuslain epäselvänä pidettävän säännöksen sisällön ja samalla täsmentää ja selkiyttää sitä.*

Wallin huomauttaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettävän tiedonhallintalautakunnan rooli suhteessa julkisuuslainsäädäntöä koskeviin asioihin jää esityksessä epäselväksi. Lisäksi Wallin nostaa esille kysymyksen siitä, pystyykö lautakunta vastaamaan viranomaisten tiedonhallinnan erilaisiin tarpeisiin.

Vastaus: *Tiedonhallintalautakunnan tehtävä kytkeytyy esitetyn sääntelyn perusteella ehdotetun lain sääntelyalan edistämiseen ja arviointiin.*

Wallin huomauttaa lakiehdotuksen 20 §:n osalta, että tietoaineistojen hankkiminen viranomaistehtäviä varten liittyy hallintolain 31 §:ssä säädettyyn selvittämisvelvollisuuteen ja lainvalmistelussa olisi tullut pohtia, olisiko sääntely sijoitettavissa hallintolakiin siihen sopivalla tavalla.

Lisäksi 20 §:n 2 momentin muotoilu on Wallinin mukaan tulkinnanvarainen siltä osin, 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.

Vastaus: *Säännöksen sijoittaminen on valmistelussa arvioitu yhdessä oikeusministeriön kanssa ja nähty tarkoituksenmukaiseksi osana esitettyä lainsäädäntöä. Voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty viranomaisille yksityiskohtaisesti tiedonsaantioikeudet. Tietoja voidaan luovuttaa näiden säännösten perusteella ilman, että erikseen pitäisi säätää tietojen luovuttamistapaan liittyvistä seikoista. Tiedonsaantioikeudet on lainsäädännössä sidottu salassapitosäännösten estämättä joko välttämättömyys- tai tarpeellisuusedellytykseen, jotka on tiedot luovuttavan viranomaisen arvioitava siinä vaiheessa, kun rajapintoja määritellään. Ehdotus selkeyttää nykytilassa olevaa sääntelyä teknisestä käyttöyhteydestä. Tiedonsaantioikeudet on määritelty kunkin lain valmistelun yhteydessä ja eduskunta on ne arvioinut kunkin lain säätämisen yhteydessä. Ehdotetulla sääntelyllä ei vaikuteta tiedonsaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn, vaan kysymys on tietojen luovutustavan teknisestä toteutuksesta ja siihen säädettävistä tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteuttamisen kannalta välttämättömistä suojakeinoista.*

Valtiovarainministeriön katsoo että 20 §:n 2 momentin muotoilusta käy riittävän selvästi ilmi, että tietojen hankkiminen teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla on säännöksessä sidottu nimenomaan käsiteltävänä olevaan asiaan.

Wallinin näkemyksen mukaan on epäjohdonmukaista, että lakiin otettaisiin mitään säännöstä säilytysaikojen määrittelystä, kun lakiehdotuksen ulkopuolelle on jätetty arkistolain sääntely. Wallinin mukaan 21 § olisi asianmukaista jättää säätämättä.

Vastaus: *Valtiovarainministeriö viittaa tässä 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyihin perusteisiin sääntelyn tarpeellisuudesta.*

Wallin tuo myös esille, että lakiehdotuksen 22 – 24 § kuuluvat asiallisesti julkisuuslain soveltamisalaan ja ne tulisi poistaa ehdotetusta laista.

Vastaus: *Lain valmistelussa on arvioitu yhdessä oikeusministeriön kanssa sääntelyn sijoittaminen tarkoituksenmukaiseksi ehdotetussa laissa.*

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n lausunto

UNIFI ry toteaa lausunnossaan ” Yliopistojen rinnastaminen viranomaiseen luonnoksessa esitetyllä tavalla antaa kuitenkin lähtökohtaisesti virheellisen kuvan yliopistolaitoksen asemasta suhteessa julkiseen hallintoon.” ”Luonnokseen sisältyy edelleen säännöksiä, jotka antavat aihetta huoleen yliopistojen itsehallinnollisen aseman huomioon ottamisen suhteen. Säädettäessä lakia julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain 123 §:ssä säädetyn yliopistojen itsehallinnon vuoksi oli välttämättömänä, että yliopistot eivät kuulu lain soveltamisalaan. UNIFI katsoo, että luonnoksessa vastuita ja velvoitteita on ulotettu yliopistojen itsehallinnolliseen asemaan kuuluvaan sisäisen hallinnon järjestämiseen, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Yliopistojen itsehallinnollisen asemaa ei ole luonnoksessa riittävän perusteellisesti punnittu suhteessa säännösten tosiasialliseen sisältöön.”

Vastaus: *Yliopistoihin 1. lakiehdotusta sovellettaisiin siten kuin viranomaisia koskien on säädetty. Yliopistoihin sovelletaan yliopistolain 30.2 §:n mukaan julkisuuslakia siten kuin julkisuuslain 4.1 §:ssä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään. Yliopistojen toiminta on rinnastettu viranomaisten toimintaan julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi yliopistolaissa. Tiedonhallintalaissa säädetään vastaavalla tavalla siitä, että yliopistoihin sovelletaan samoja säännöksiä kuin viranomaisiin. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta sovellettaisiin yliopistoihin 4 lukua lukuun ottamatta. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa yliopistojen asemaan lausunnossaan 46/2010 vp. Nyt ehdotetussa tiedonhallintalaissa on kysymys muusta kuin tietohallinnon ja asiakirjahallinnon ohjaukseen liittyvästä sääntelystä lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 4 lukua. Lakiehdotuksen 2 luvussa olevat säännökset liittyvät tiedonhallinnan järjestämiseen myös yliopistoissa. Sääntelyn tarkoituksena on hyvän hallinnon takeiden ja asiakirjajulkisuuden turvaaminen siten, että myös yliopistoissa on järjestetty hyvän hallinnon takeita ja asiakirjajulkisuutta palvelevalla tavalla. Julkisuuslakia sovelletaan yliopistolain nojalla yliopistoihin samalla tavalla kuin julkisuuslaissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Yliopistoja koskee muun muassa julkisuuslain 18 §:ssä säädetyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset, joista säädettäisiin aiempaa tarkemmin 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Tiedonhallinnan kuvausvelvollisuudet koskevat myös yliopistoja julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan, tietosuoja-asetuksen 30 artiklan sekä arkistolain 8.2 §:n nojalla.*

Lakiehdotuksen 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat säännökset liittyvät asiakirjojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseen sekä hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja viivytyksettömän asiankäsittelyn turvaamiseksi. Tietoturvallisuusvaatimukset on tarpeellista ulottaa myös yliopistoihin, koska ne ovat verkottuneet osaksi muita julkisen hallinnon viranomaisia sekä ne käyttävät eräitä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmäpalveluita. Sääntely vähentää niitä ongelmia, joita voisi syntyä tilanteissa, joissa viranomaiset luovuttavat yliopistoille tietoja teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Näissä tilanteissa viranomainen voisi joutua asettamaan yliopistoille hyvin pitkälle meneviä lakiehdotusta vastaavia tietoturvavaatimuksia. Nyt nämä vaatimukset olisi säädetty laissa eivätkä ne perustuisi valtion hallintoviranomaisten ohjaukseen, joka voisi olla ongelmallinen yliopistojen itsehallinnon kannalta katsottuna.

Lakiehdotuksen 5 luvun säännökset liittyvät tietoaineistojen hallintaan sekä tietojen hyödyntämiseen sähköisessä muodossa yli organisaatiorajojen tilanteissa, joissa tietoja voidaan antaa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien perusteella. Yliopistojen rajaaminen tällaisen sääntely ulkopuolelle voisi hankaloittaa yliopistojen toimintaa suhteessa viranomaisiin. Lakiehdotuksen 6 luku liittyy kiinteästi asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen sekä hyvän hallinnon takeiden toteutumisen varmistamiseen. Laillisuusvalvonnassa on viime vuosina kiinnitetty huomiota usein yliopistoissa oleviin epäkohtiin asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa (esimerkiksi AOKS 431/1/2017, 23.2.2018; AOKS 608/1/2016, 27.4.2017; AOKS 1127/1/2016, 15.3.2017; AOKS 376/1/2016,13.2.2017; AOA 1210/4/16, 4.5.2017), joten perusoikeuksien turvaamiseksi sääntelyä on syytä tarkentaa myös suhteessa yliopistojen toimintaan.

Tiedonhallintamallin ylläpitoa koskeva sääntely

Tiedonhallintayksiköille lakiehdotuksen 5 §n 1 momentissa säädetyn toimintaympäristönsä tiedonhallintaa kuvaavaa tiedonhallintamallia ylläpitoa koskevan velvollisuuden osalta **Kansallisarkisto on lausunnossaan esittänyt**, ettei malli pysty varmistamaan tietovarantojen eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta tietojen koko elinkaaren ajan, koska mallissa ei kohdenneta vaatimuksia metatietoihin ja kun voimaan jäävä arkistolaki operoi erilaisilla käsitteillä ja vaatimuksilla. Myös **Kansaneläkelaitos esittää lausunnossaan**, että tiedonhallintamallin ja eri alojen käsitteistöjen ja näkökulmien sovittaminen yhteen jää lakiehdotuksessa epäselväksi. Kansaneläkelaitos pitää lakiluonnoksen puutteena sitä, ettei siinä ole vaatimusta käytännön työn kannalta tärkeän työvälineen arkistonmuodostussuunnitelman (tiedonohjaussuunnitelman) laatimisesta ja ylläpidosta

Vastaus: *tiedonhallintamallin tarkoituksena on määrittää ja kuvata tiedonhallintayksikön toimintaympäristön tiedonhallinta, eli kokonaisuutena, mitä toimintaprosesseja tiedonhallintayksikössä on, millä tietojärjestelmillä toimintaprosesseissa muodostuvia asiakirjoja ja muita vastaavia tietoja käsitellään sekä mihin tietovarantoihin asiakirjat kuuluvat. Koska kaikkia tiedonhallintaan liittyviä erityistarpeita ei ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista koota yhteen kuvaukseen, on viranomaisten jatkossakin tarpeen täydentää tiedonhallintaansa koskevia kuvauksi muun muassa tietojärjestelmien toimintakuvauksilla sekä prosessiohjauksen tarkoituksessa laadituilla tiedonohjaussuunnitelmilla. Tiedonhallinalain 5 §:n 2 momentissa esitetty tiedonhallintamalli sisältää arkistolain (831/1994) 8 §:n 2 momentissa säädetyn arkistonmuodostussuunnitelmassa edellyttämät asiakirjojen säilytysaikaa ja –tapaa koskevat tietoja sekä tiedonohjaussuunnitelman rakennetta koskevan julkisen hallinnon suosituksessa (JHS 191) esitetyt tiedot tehtävistä, prosesseista, prosesseissa käsiteltävistä asiakirjoista ja niiden säilytysajoista. Tiedonhallintamalliin sisältyvien tietoaineistojen säilyttämistä koskevien tietojen tarkemmassa määrittelyssä voidaan hyödyntää edelleen Kansallisarkiston sähköisen säilyttämisen luvan edellyttämää tiedonohjaussuunnitelmaa. Myös tiedonhallintalaissa (634/2011) tarkoitettua kokonaisarkkitehtuuria tarkentavat julkisen hallinnon suositukset (JHS 179 ja JHS 198) sisältävät tiedonhallintamallin sisältöä vastaavat käsitteet vastaavissa tarkoituksissa.*

Sisäministeriön lausunnossaan esittämän näkemyksen mukaan tiedonhallintamallin kuvantaminen on mahdollista toteuttaa pykälän edellyttämät vähimmäisvaatimukset täyttäen nykyisillä resursseilla. Tiedonhallintamallin kuvaamisen siten, että sitä voidaan tosiasiallisesti hyödyntää hallinnonalan virastojen kehittämisen johtamisessa, katsotaan edellyttävän nykyistä huomattavasti syvällisempää osaamista, ohjausta sekä koulutusta. **Poliisihallitus esittää lausunnossaan**, että tiedonhallintamalli ja asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi julkaistava kuvaus ovat kannatettavia, ja etenkin julkisen hallinnon kuvausvelvoitteiden kokoamisen osalta ne vahventaisivat jo aiemmin asetettuja tavoitteita ja niiden kanssa jo tehtyä toimeenpanoa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tiedonhallintamalliin kuuluvat rakenteet ja kuvaukset ovat avainasemassa myös tiedonkäsittelyn turvallisuuden ja henkilötietojen suojan vaatimusten todentamiseksi ja koko julkisen hallinnon tiedon yhteentoimivuuden edistämiseksi. Kuvausvelvoitteiden ja niiden mukaisen kehittämisen toimeenpanon katsotaan edellyttävät kuitenkin vähitellen täydentyvää työtä, jota on tuettava riittävillä siirtymäajoilla, riittävällä rahoituksella sekä laajalti lakia alemman tasoisella hallinnon ohjaamisella ja yhteistyöllä. Myös **Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on katsonut lausunnossaan**, että tiedonhallintamalliin sisällytettävä tietojen kuvaaminen on organisaation toiminnan kannalta tarpeellista ja on perusteltua, että tiedonhallintalain myötä luovutaan tietohallintolaissa esitetyistä kokonaisarkkitehtuurin kuvausvelvoitteista.

Vastaus: *tiedonhallintalain tehokas toimeenpano edellyttää lain velvollisuuksien toteuttamista edistävien ohjeiden ja suositusten laadintaa. Lain 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapoja ja tiedonhallintalain vaatimusten toteuttamisen edistäminen julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan tehtäväksi. Tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelyjä ja hyviä käytänteitä tiedonhallintalautakunta voisi edis-*

tää muun muassa hyödyntämällä nykyisen kaltaisia viranomaisten asiantuntijoiden yhteistyönä kehitettäviä tiedonhallinnan menettelytapoja, joiden perusteella lautakunta voisi antaa suosituksia tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Tietojen siirtäminen tietoverkoissa

Eläketurvakeskus esittää lisäselvityksessään, että lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäväksi esitetyt salassa pidettävien tietojen siirtoa tietoverkoissa koskevat velvollisuudet aiheuttaisivat toteutusvaihtoehdosta riippuen merkittäviä lisäkustannuksia. Vaatimusten mukaisen käsittelyjärjestelmän kehittäminen vaatisi Eläketurvakeskuksen näkemyksen mukaan useiden miljoonien eurojen panostuksen. Vaihtoehtoinen toteutustapa, jossa käytetään PIN-koodia salatun tiedoston purkamiseen edellyttäisi vastaavasti noin 750 000 euron kehityskustannusta ja 150 000 euron vuosittaista kustannusta. Myös **Finanssialan keskusliitto on katsonut lisäselvityksessään**, että tiedonhallintalakiehdotuksen 14 §:n edellytysten toteuttaminen aiheuttaisi huomattavia muutoksia edustaviensa tahojen toimintaan. Nykyisin tiedonvälityksessä käytettävien sähköpostijärjestelmien vaihtaminen uusin tietoturvallisen vastaanottajan tunnistamisen mahdollistaviin aiheuttaisi useiden miljoonien eurojen kokonaiskustannukset. Tämä sisältää uusien järjestelmien hankintakustannuksia, testauskustannuksia, vuosittaisia ylläpito- ja lisenssikustannuksia sekä muita prosessimuutoksesta aiheutuvia kustannuksia. **Kansaneläkelaitos on arvioinut lisäselvityksessään**, että vaatimusten edellyttämän vahvan tunnistamisen käytön salassa pidettäviä tietoja sisältävien viestien avaamisessa aiheuttavan muille viranomaisille ja muille toimijoille kokonaisuudessa noin kolmen henkilötyövuoden verran uutta työtä.

Vastaus: *tiedonhallintalain 14 §:n 1 momentissa ehdotetun velvollisuuden viranomaisille toteuttaa tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä, ei arvioida muodostavan lisäresurssitarpeita viranomaisille, sääntelyn jättäessä viranomaisen harkintaan, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen salassa pidettävien tietojen suojaaminen tietoverkossa toteutetaan. Hallituksen esityksen perusteluissa on vain muutamina esimerkinomaisina tapoina nostettu esiin tiedonsiirtoyhteyden suojaaminen salauksella tai tietojen siirto tietoverkoissa ilman tietoliikenneyhteyden suojausta, jos salaus toteutetaan riittävän tietoturvallisesti siirrettävässä tiedostossa. Pykälän 1 momentin jälkimmäinen virke edellyttää, että viranomainen järjestäisi tiedonsiirron siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisten välisen tietojärjestelmien välillä tapahtuvan tiedonvaihdon osalta varmistaminen voitaisiin tehdä esimerkiksi palvelinvarmenteita käyttämällä ja viranomaisen ja luonnollisen henkilön välillä, jollakin luotettavalla menetelmällä, kuten vahvalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä. Edelleen voimassa oleva lainsäädäntö on edellyttänyt jo nykyisin viranomaisia huolehtimaan tietojen käsittelyn toteuttamisesta tavalla, jolla tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät.*

Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot

Kansaeläkelaitos on katsonut lisäselvityksessään, että tiedonhallintalakiehdotuksen 26 §:ssä tiedonhallintayksiköille säädettävä velvollisuus rekisteröidä asialle pykälässä esitetyt yksilöintitiedot tarkoittaisi noin 65 henkilötyövuoden lisätyötä sekä investointeja olemassa oleviin järjestelmiin. Kansaneläkelaitos on käyttänyt työmääräarviointinsa perusteena 30 sekunnin työnajan lisäystä jokaisen vastaanotettua asiakirjaa kohden. **Verohallinto arvioi** lakiehdotuksen 26 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohtien vaatimusten aiheuttavan noin 3,5 henkilötyövuoden (160 000 euroa vuodessa) lisäyksen nykytilaan verrattuna. **Tilastokeskus katsoo lisäselvityksessään**, mikäli asiakirjojen rekisteröintiä koskevat säännökset koskevat myös manuaalista (digitoimatonta aineistoa), ei metatietojen lisääminen onnistu lakiesityksessä mainitulla aikataululla ja vaatisi myös noin 4 – 5 henkilötyövuoden lisäresursointia.

Vastaus: *Lakiehdotuksen 26 §:ssä esitetyllä sääntelyllä ei ole arvioitu olevan pidemmällä aikavälillä taloudellisia vaikutuksen viranomaisten toimintaan, koska ehdotus vain pääosin tarkentaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Julkisuusasetuksen (1030/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnossa asiakirjarekisteriin on tullut tehdä merkinnät viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta. Momentin mukaan asiarekisteriin on tullut myös tehdä merkintä suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista sekä asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista. Lisäksi muun muassa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) sähköisen viestin lähettämistä ja vastaanottoa koskevien velvollisuuksien toteuttaminen on edellyttänyt tietoa asiakirjan saapumistavasta. Edelleen sääntelyn jättäessä viranomaisten harkintaan asioiden kirjaamisessa noudatettavat menettelyt sekä kirjaamisessa käytettävät työvälineet ja tietojärjestelmät, määrittyvät muutoksen taloudelliset vaikutukset viranomaisen velvollisuuden toteuttamiseksi valitsemista toimenpiteistä. Muun muassa Tilastokeskus on lisäselvityksessään esittänyt, että 26 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohdan tiedot ovat haettavissa rekisteröidyistä asiakirjoista. Taloudellisten vaikutusten osalta on syytä myös huomioida se, että siirtymäaika asiarekisteriin merkittäviä tietoja koskeville vaatimuksille on 12 kuukautta lain voimaantulosta, eikä vaatimus koske ennen sitä muodostuvia asiakirjoja.*

Tiedonhallinnan kuvausvelvoitteet

Tilastokeskus on lisäselvityksessään esittänyt, että tiedonhallintamallin laadinnasta aiheutuvien kustannusten arviointi on haasteellista, koska lakiesityksessä ei selviä, kuinka tarkalle tasolle kuvaukset tulisi tuottaa ja toisaalta kuinka kattavia kuvausten tulisi olla. Myös **sisäministeriö on katsonut lausunnossaan**, että tiedonhallintamalliin sisältyvien toimintaprosessien tarkoituksenmukainen kuvaaminen säädetyssä aikataulussa edellyttäisi palveluiden ostamista ulkopuolisilta palveluntuottajilta, joka tulisi ottaa huomioon esityksen vaikutuksia arvioitaessa. **Suomen Kuntaliitto on lausunnossaan katsonut**, ettei voimassa olevassa lainsäädännön sisältämien kuvausvelvoitteiden yhdistäminen vähennä velvoitteisiin kohdistuvaa työmäärää.

Vastaus: *viitaten aikaisemmin Suomen Kuntaliiton lausunnosta sekä tiedonhallintamallin ylläpidosta esitettyyn, on tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyn tiedonhallintamallin tarkoituksena määrittää ja kuvata tiedonhallintayksikön toimintaympäristön tiedonhallinta, eli kokonaisuutena, mitä toimintaprosesseja tiedonhallintayksikössä on, millä tietojärjestelmillä toimintaprosesseissa muodostuvia asiakirjoja ja muita vastaavia tietoja käsitellään sekä mihin tietovarantoihin asiakirjat kuuluvat. Koska pykälän 2 momentissa esitetty tiedonhallintamallin vähimmäissisällön kootessa yhteen ja tarkentaessa voimassa olevassa lainsäädännössä olevia kuvausvelvoitteita, ei Suomen Kuntaliiton lausuntoa mukaille kuvausvelvollisuuden arvioida edellyttävän tiedonhallintayksiköiltä lisäresursointia, resurssien uudelleen kohdentamista kyllä. Tiedonhallintamallin voidaan kuitenkin nähdä sisältävän elementtejä, jotka parantavat nykyisten velvollisuuksien toteuttamisesta aiheutuvien resurssitarpeiden läpinäkyvyyttä ja ainakin osittain poistavan erillisten kuvasten ylläpitoon liittyvää työmäärää. Tiedonhallintamallin sisällön laajuuden ja kuvausten tarkkuustason määrittely jää tiedonhallintayksiköiden harkintaan ja tulisi tehdä hallinnassa tarvittavan tietotarpeen kautta.*

Väestörekisterikeskukselle aiheutuvat kustannukset

Väestörekisterikeskus on lausunnossaan arvioinut viraston tuottamien yhteentoimivuuden välineiden tuotanto- ja ylläpitokustannuksia.

Vastaus: *Väestörekisterikeskuksen julkisen hallinnon tietomääristen ylläpitoon ja hyödyntämiseen tarkoitettu yhteentoimivuusväline, kuten myöskään lausunnossa mainittu Avoindata.fi julkaisualusta, eivät sisälly tiedonhallintalakia koskevaan hallituksen esitykseen.*

Valmisteluvaiheet

Hallituksen esityksessä esitettyyn valmisteluvaiheen kuvaukseen täydennyksenä valtiovarainministeriö tuo esiin seuraavaa, koska joissain lausunnoissa on esitetty tähän liittyviä käsityksiä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tiedonhallintalain valmistelu on tehty laajapohjaisesti ja siinä on ollut mukana laajasti eri julkisen hallinnon organisaatiot. Valtiovarainministeriö asetti 17.11.2016 julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittävän työryhmän ajalle 17.11.2016-15.9.2017 (Tilke-työryhmä). Tässä työryhmässä oli edustus valtion ja kuntien viranomaista sekä Kansaneläkelaitoksesta. Tilke-työryhmä järjesti tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeita kartoittavia työpajoja 7.2.2017, 24.3.2017, 9.3.2017, 19.4.2017 ja 4.5.2017. Työpajoihin osallistui runsaasti tiedonhallinnan asiantuntijoita. Tilke-työryhmän raportista (VM 37/2017) pyydettiin lausunnot syksyllä 2017. Lausuntokierrokselta saatiin yhteensä 107 lausuntopalautetta. Näiden palautteiden läpikäynnin jälkeen valtiovarainministeriö kävi keskustelut lainsäädännön kehittämistarpeista ja linjoista muiden keskeisten toimialaministeriöiden kanssa. Lausuntopalautteen ja keskustelujen pohjalta varsinainen lainvalmistelu päätettiin käynnistää valmistelutiiminä, johon osallistui valtiovarainministeriön edustajien lisäksi toimialaministeriöistä oikeusministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat. Lisäksi valmistelutiimiin osallistui Suomen Kuntaliiton edustaja. Valmistelutiimi päätti kuulla keskeisten valtion ja kuntien toimijoiden asiantuntijoita kommentointiryhmissä, joita järjestettiin keväällä 2018 yhteensä 5 eri koontumista eri kokoonpanoilla. Lisäksi hallituksen esityksen valmisteluun liittyviä asioita on säännöllisesti käsitelty koko valmistelun aikana Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa ja ministeriön tietohallintojohtajien yhteistyöryhmänä toimivassa Tietohallinnon kehittämis- ja koordinaatioryhmässä. Hallituksen esityksen luonnos on ollut normaalilla lausuntokierroksella ja lausuntokierroksen palaute on otettu huomioon hallituksen esitystä viimeisteltäessä.

Edellä mainitun ohella on syytä tuoda esiin, että jo edellisellä vaalikaudella on selvitetty arkistolainsäädännön uudistamista opetus- ja kulttuuriministeriön vetämässä työryhmässä. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti ajalle 19.3.2013-31.12.2014 arkistolakityöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää arkistolakiin ja -asetukseen liittyvät keskeiset uudistustarpeet ja tehdä hallituksen esityksen muodossa esitys uudeksi lainsäädännöksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö jatkoi työryhmän toimeksiantoa 5.2.2015 siten, että arkistolain jatkotyöryhmän tuli saattaa työnsä valmiiksi 30.4.2015. Jatkotyöryhmän tuloksena laadittiin hallituksen esityksen luonnos laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa.

Edellä kuvatun tiedonhallintalain hallituksen esityksen valmistelun rinnalla on tietoturvallisuutta koskevien säännösten kehittämisen valmistelua tehty erillisessä työryhmässä. Tämä valmistelu käynnistettiin tiedonhallintalain erillisenä osakokonaisuutena keväällä 2016 ja valtiovarainministeriö asetti työn tueksi ohjausryhmän toimikaudelle 8.4.2016–28.2.2017. Kaikki ministeriöt ympäristöministeriötä lukuun ottamatta nimesivät edustajan ohjausryhmään, minkä lisäksi ryhmässä olivat edustettuina Turvallisuuskomitea, eduskunta, Elinkeinoelämän keskusliitto, Espoon kaupunki, Huoltovarmuuskeskus, Kuntaliitto, Kela, Puolustusvoimat, Suomen Pankki, Suojelupoliisi, Valtori, Verohallinto, Viestintävirasto ja Väestörekisterikeskusietoturvasäännöksiä. Valmistelu kohdistui myös lain säännöksiä tarkentavan valtioneuvoston aseuksen sisältöön.

Edellä mainitun työryhmän jälkeen valmistelua on jatkettu yhdessä UM:n, PLM:n, VRK:n ja Viestintäviraston kanssa jatkotyöstäen sekä mm. VNK:n ja Suojelupoliisin edustajia kuullen tilaturvallisuusvaatimusten osalta. Lisäksi tietoturvallisuussäännöksiä on edelleen valmisteltu tiedonhallintalain edellä kuvatun valmistelun yhteydessä.

Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen esivalmistelu ja valmistelu on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tehty tavanomaiseen lainvalmisteluun nähden laajapohjaisesti ja riittävän ajan puitteissa.

Lakien voimaantulo

Hallituksen esityksessä on ehdotettu lakien tulevan voimaan 1. syyskuuta 2019. Muun muassa lausunnoissa siirtymäaikoihin ja lain voimaantulon edellyttämiin täytäntöönpanotoimiin liittyvien kommenttien johdosta valtiovarainministeriön käsitys tällä hetkellä on, että lakien voimaan tulolle tarkoituksenmukaisin voimaantuloaika olisi 1. tammikuuta 2020. Tämä merkitsisi sitä, että 1. lakiehdotukseen liittyvä siirtymäajat alkaisivat tuosta ajankohdasta ja käytännössä lain toimeenpanoon liittyviä toimia tiedonhallintayksiköissä ja viranomaisissa voidaan kuitenkin käynnistää jo lain vahvistamisesta alkaen. Voimaantuloa ennen on käytännössä valmisteltava muun muassa tietyt lakia täsmentävät asetukset ja organisoitava tiedonhallintalaukunta. Lisäksi lain voimaantulo vuoden alusta mahdollistaisi selkeämmin ottamaan toimeenpanoon liittyvät organisatoriset ja talousarvioasiat huomioon myös lain soveltamisalaan kuuluvissa organisaatiossa. Valtiovarainministeriö tuo tämän esiin, mikäli valiokunta näkee tarpeelliseksi ottaa tämän huomioon lain voimaantuloa koskevana kannanottona.

Muutosehdotukset hallituksen esityksen lakiehdotuksiin

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti	**Muutosehdotus**
Tämän lain 19—20 ja 26—27 §:ää ei sovelleta lainkäyttöön. Tämän lain 3 lukua ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan, tuomioistuimien eikä muiden lainkäyttöelimien toimintaan, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, muihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin eikä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Tämän lain 3 lukua sovelletaan maakuntiin, kuntiin ja kuntayhtymiin niiden hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviä.	Tämän lain 19-20 ja 26-27 §:ää ei sovelleta tuomioistuimien eikä *valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien lainkäyttöön*. Tämän lain 3 lukua ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan, tuomioistuimien eikä *valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien toimintaan*, tasavallan presidentin kansliaan, eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, muihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin eikä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Tämän lain 3 lukua sovelletaan maakuntiin, kuntiin ja kuntayhtymiin niiden hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviä.

Perustelu: Muutoksella yhtenäistettäisiin käsitteistöä vastaamaan lakiehdotusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sekä selventämään, että rajaukset koskevat tietyiltä osin lainkäyttöä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentti	**Muutosehdotus**
Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin.	Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin. *Sen lisäksi mitä 26 §:ssä säädetään, asiakirjan rekisteröinnistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta.*
Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 §:n 3 momentti	**Muutosehdotus**

Viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta rekisteröidään ainakin: 1) asiakirjan yksilöivä tieto; 2) saapumisajankohta; 3) asiakirjan saapumistapa; 4) asiakirjan lähettäjä tai asiamies.	Viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta rekisteröidään ainakin: 1) asiakirjan yksilöivä tieto; ~~2)~~ ~~saapumisajankohta~~; *2*) asiakirjan saapumistapa; *3*) asiakirjan lähettäjä tai asiamies.

Perustelu: Muutosta ehdotetaan, koska lakiehdotuksen 26 §:ää ei sovelleta tuomioistuimien lainkäyttöön. Koska saapumisajankohta on merkityksellinen muun muassa määräaikojen arvioinnissa myös tuomioistuimien lainkäyttötehtävissä, ehdotetaan rekisteröintiä koskevaan säännökseen teknisluonteinen muutos, joka vastaisi kumottavaksi ehdotetun sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:n vaatimusta saapumisajankohdan rekisteröinnistä ja siten säännös koskisi tältä osin tuomioistuimien lainkäyttöön liittyvien oikeudenkäyntiasiakirjojen rekisteröintiä. Vastaavasti ehdotetaan 26 §:n 3 momentin 2 kohta poistettavaksi, koska tästä olisi säädetty jo 25 §:n 1 momentissa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentti	**Muutosehdotus**
Tiedonhallintayksikön on rekisteröitävä asialle ainakin seuraavat yksilöintitiedot: 1) tiedonhallintayksikön yritys- ja yhteisötunnus; 2) viranomaisen yksilöivä tieto; 3) toimintaprosessin yksilöivä tieto; 4) asian vireilletuloajankohta.	*Viranomaisen* on rekisteröitävä asialle ainakin seuraavat yksilöintitiedot: 1) tiedonhallintayksikön yritys- ja yhteisötunnus; 2) viranomaisen yksilöivä tieto; 3) toimintaprosessin yksilöivä tieto; 4) asian vireilletuloajankohta.

Perustelu: Muutoksella yhdenmukaistettiin säännös sen kanssa, mitä 25 §:n 1 momentissa on säädetty viranomaisen velvollisuudesta rekisteröidä asiakirja. Kysymys on viranomaisen velvollisuudesta eikä tiedonhallintayksiköllle kohdistetusta tiedonhallinnan järjestämisvelvollisuudesta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 30 §:n 3 momentti	**Muutosehdotus**
Tämän lain 19 §:n 1 momenttia sovelletaan 18 kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta viranomaiselle saapuviin ja viranomaisen laatimiin uusiin asiakirjoihin. Ennen lain voimaantuloa muodostuneita tietoaineistoja säilytetään siten	Tämän lain 19 §:n 1 momenttia sovelletaan *24* kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta viranomaiselle saapuviin ja viranomaisen laatimiin uusiin asiakirjoihin. Ennen lain voimaantuloa muodostuneita tietoaineistoja säilytetään siten

kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä. Edellä 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu tietoaineistojen saatavuus on toteutettava 24 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tämän lain 20 §:ää sovelletaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.	kuin ne ovat muodostuneet ennen siirtymäajan päättymistä. Edellä 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu tietoaineistojen saatavuus on toteutettava 24 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tämän lain 20 §:ää sovelletaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

Perustelut: Sähköiseen muotoon muuttamista koskevat valmistelut voivat kestää ennakoitua kauemmin eräissä viranomaisissa. Tehdyn arvion perusteella 24 kuukauden siirtymäaika turvaa paremmin viranomaisten mahdollisuudet valmistautua tietoaineistojen sähköiseen muuttamiseen. Samalla jää enemmän aikaa myös esimerkinomaisen ohjeistuksen laatimiseen siitä, miten sähköiseen muotoon muuttaminen voidaan tehdä laissa tarkoitetulla tavalla.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 30 §:n 6 momentti	**Muutosehdotus**
Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta on järjestettävä 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta 26—28 §:ssä säädettyjen vaatimusten mukaisesti.	Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta on järjestettävä *24* kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta 26—27 §:ssä säädettyjen vaatimusten mukaisesti. *Tämän lain 28 §:ssä säädetyt kuvaukset on ajantasaistettava 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.*

Perustelut: Esityksen siirtämäaikaan ehdotetaan muutettavaksi asianhallinnan ja palvelujen hallinnan osalta siten, että siirtymäsäännökset huomioi paremmin tietojärjestelmien tavanomaiset päivityssyklit sekä eräät keskeneräiset kehittämishankkeet, joita valtionhallinnossa on mainittuihin pykäliin liittyen.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentti	**Muutosehdotus**
Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Salas-sapitomerkintä tehdään merkitsemällä asiakirjaan ”SALASSA PIDETTÄVÄ” ja ruotsiksi ”SEKRETESSBELAGD”. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pi-dettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahin-koedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. 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 on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.	Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. Salassapitomerkintä tehdään merkitsemällä asiakirjaan ”SALASSA PIDETTÄVÄ” ja ruotsiksi ”SEKRETESSBELAGD”. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. 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 on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Perustelu: Esitykseen ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen tarkistus puuttuvan pilkun lisäämiseksi.