

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA

Valtiovarainministeriö on 21.8.2018 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa luonnokses-ta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Maa- ja metsätalousministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta, ja tote-aa pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriön seuraavassa oleva lausunto perustuu valtaosin alkuperäisen lausunto-pyyynnön mukana tulleeseen versioon luonnoksesta. Siinä ei siten ole huomioitu kaikkia päivitettyssä versiossa olevia korjauksia.

Maa- ja metsätalousministeriö (jäljempänä MMM) pitää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista ja ajantasaistamista yleisesti kannatettavana sekä tarpeellisenä hankkeena. Tarpeellisuutta ilmentävät hyvin esityksessä kattavasti kuvatut lainsäädäntöhankkeen tavoitteet. MMM pitääkin esityksen tavoitteita yleisesti kannatettavina ja lausuntopyyynnön kohteena oleva luonnos hallituksen esitykseksi on yleispiirteisesti hyvä pohja asiaa koskevalle lainsäädäntötyölle. Huolimatta siitä, että HE-luonnos on monelta osin jäänyt viimeistelemättä eikä esimerkiksi kaikkia nykykäytäntöä ja vaikutusarviointeja koskevia jaksoja ole ehditty tehdä, muodostaa uusi tiedonhallin-talakehdotus pääosin selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Esitysluonnoksen kattaman lain-säädännön alan terminologiaa on niin ikään ollut tarpeen tarkistaa, ja myös tältä osin MMM pitää eh-dotusta kannatettavana. Samoin MMM pitää hyvänä, että ehdotuksessa on harkittu toteutettavaksi esimerkiksi teknistä käyttöyhteyttä ja tietojen säilytysaika koskevaa yleissääntelyä. Jatkovalmistelusa esitystä tulisikin tältä osin täydentää.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Yleisperustelujen 2 luvun ensimmäinen alaotsikko on ”2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö”. Sen jälkeen tulee alaotsikko ”2.1.1 Tiedonhallinnan sääntely”. Myös muiden 2.1 luvun alalukujen otsikoissa on pelkkä sääntelysana ja niissä kuvataan nykyistä lainsäädäntöä. Toisin kuin 2.1 luvun otsikosta voisi päätellä, 2.1 luvussa ei ole mitään kuvausta lainsäädäntöön liittyvästä käytännöstä. Tiedonhallintalakia on valmisteltu verrattain pitkään ja valmistelussa on ollut työryhmiä, joissa on ollut ministeriöiden edustajia, joiden kautta lisätietoa esityksen valmisteluun olisi ollut mahdollista kerätä. Valtiovarainministeriön puitteissa toimii myös JUHTA/VAHTI-työryhmiä, joiden kautta olisi myös ollut saatavissa tietoa eri hallinnonalojen käytännöstä.

Tiedonhallintalakia koskevan lakiehdotuksen 7 lukuun sisältyy säännös, jonka tarkoituksena on pyrkiä siihen, että viranomainen hankkii tietoja toiselta viranomaiselta suoraan eikä hallinnon asiakkaan väli-tyksellä (lakiehdotus 27 §). Tällaisia säännöksiä on eri hallinnonaloilla ja muutama nykytilaa koskeva esimerkki olisi hyvä lisätä yleisperustelujen 2.1 lukuun. Näin siksi, että hallituksen esityksen peruste-lujen tulisi muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jonka lähtökohtana on nykytila ja sen arviointi ja sen pohjalta tehdyt ehdotukset.

Tiedonhallintalakia koskevan lakiehdotuksen 7 lukuun on tarkoitus sisällyttää säännöksiä tietoineistojen sähköisestä luovutustavasta (rajapinnat ja katseluyhteys). Sääntelyn taustalla on se, että nykyisin tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla säädetään aina erikseen. Tätä erityislainsäädäntöä on tarkasteltu Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämisselitykset –nimisessä valtiovarainministeriön työryhmän raportissa (Valtiovarainministeriön julkaisu – 37/2017) ja näin ollen raportin huomiot olisi tullut esittää tiivistetysti yleisperustelujen 2.1 luvun alaluvussa. Kun useat teknistä käyt-töyhteyttä koskevat erityissäännökset mainitaan yleisperustelujen 2.3 luvussa nykytilan arvioinnin yhteydessä, olisi loogista, että erityissäännöksistä todettaisiin jotain myös 2.1 luvun jossain alaluvussa. Lisäksi yleisperustelujen 2.1.2 luvussa oleva tietoturvallisuuden sääntelyn nykytila kuvaus on suppea asian merkittävyyteen suhteutettuna. Tässä olisi hyvä pohtia laajemmin mm. nykytilan puutteita esim. pienemmissä hallinnon yksiköissä.

Yleisperustelujen 2.1.6 luvussa tarkastellaan muutamia tietojen säilytysaikasäännöksiä. Tältä osin voidaan todeta, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännössä on useita henkilötietojen säilytysaikaa koskevia säännöksiä. Kootusti näistä säännöksistä on saatavissa tietoa hallituksen esityksestä laeiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 26/2018 vp). MMM katsoo, että esitystä olisi hyvä täydentää siten, että siitä kävisi paremmin ilmi, millaisia erityissäännöksiä eri hallinnonaloilla nykyisin on.

Yleisperustelujen 2.2.4 luvussa tarkastellaan PSI-direktiiviä. Tässä yhteydessä olisi aiheellista lyhyesti mainita kyseisen direktiivin uudistamista koskeva ehdotus (COM(2018) 234 final). Yleisperustelujen EU-lainsäädäntöä koskevassa osiossa pitäisi ilmeisesti lisäksi mainita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148 toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa.

Yleisperustelujen 2.2.5 luvussa tarkastellaan yhteentoimivuuden sääntelykehystä. Luvussa todetaan, että paikkatietoinfrastruktuuria koskevassa INSPIRE-direktiivissä (2007/2/EY) edellytetään jäsenmaiden varmistavan, että sen piirissä olevista paikkatietoaineistoista tuotetaan metatietoja ja että tiedot pidetään ajan tasalla. Täytäntöönpanosäännöissä vahvistetaan tekniset järjestelyt paikkatietoaineistojen ja -palvelujen yhteen toimivuutta ja mahdollista yhdenmukaistamista varten. Tätä kohtaa tulisi täydentää esimerkiksi seuraavasti: ”paikkatietoinfrastruktuuria koskevassa

INSPIRE-direktiivissä (2007/2/EY) edellytetään jäsenmaiden varmistavan, että sen piirissä olevista paikkatietoaineistoista tuotetaan metatietoja ja että mahdollistetaan tietojen sujuva saatavuus haku-, katselu- ja latauspalveluiden avulla. Täytäntöönpanosäännöissä vahvistetaan tekniset järjestelyt paikkatietoaineistojen, -palvelujen ja ns. verkkopalveluiden yhteentoimivuutta ja mahdollista yhdenmukaistamista varten. Vaaditut palvelut ovat yleisesti kansainvälisten standardien mukaisia rajapintapalveluita.”

MMM pitää yleisperustelujen 2.3 luvun huomioita lainsäädännön vanhenemisesta ja lainsäädännön hajanaisuudesta hyvinä. Kyseisessä luvussa todetaan asianmukaisesti, että laadukas tiedonhallinta on osa viranomaisten hyvän hallinnon toteutumista. Kyseisessä luvussa viitataan myös EU:n yleiseen tietosuojalainsäädäntöön. MMM katsoo, että selkeä julkisuus- ja tietosuojalainsäädäntö on myös edellytys hyvän hallinnon toteutumiselle. Kun tietosuojaa koskevaa uutta EU-lainsäädäntöä voidaan pitää vaikeaselkoisena, tulisi pitää huolta siitä, että edes kansallinen julkisuuslainsäädäntö olisi mahdollisimman selkeää. Yleisperustelujen 2.3 luvun viimeisessä kappaleessa todetaan, että tiedonhallinnan sääntelyn pitäisi muodostaa eheä kokonaisuus tiedon elinkaaren mukaisesti yhteen säädökseen. Tätä tulisi täydentää siten, että tiedon elinkaaren lisäksi huomioidaan kattavasti myös digitalisoituvat prosessit ja niihin liittyvät sähköiset palvelut.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Yleisperustelujen 3.1 luvussa todetaan, että ”...esitetty sääntely mahdollistaa ainakin tietojen säilytysaikoja koskevan sääntelyn selkiyttämistä ja yhtenäistämistä erityislaeista.” Tämä on hyvä asia. Tätä osin voidaan kuitenkin todeta, että nykyisten säilytysaikaa koskevien säännösten tarkastelu on jäänyt ohueksi (vain muutamia esimerkkejä) yleisperustelujen 2.1.6 luvussa. Lisäksi MMM kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetun säilytysaikasäännöksen johdosta eri hallinnonalojen erityislainsäädäntöä on joka tapauksessa tarkistettava. Olisi suotavaa, että osa tarkistustyöstä ehdittäisiin tehdä niin, että erityislainsäädännön muutokset voitaisiin tehdä siten, että ne tulisivat voimaan samanaikaisesti uuden tiedonhallintalain kanssa. (Ks. voimaantuloaika koskevat kommentit 13. kohdasta.) Lau-suntopyynnön perusteella jää epäselväksi, miksi säilytysaikaa koskevien säännösten tarkistustyötä ei tehdä samalla kun tarkistetaan teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset. (Vrt. valtiovarainministeriön tietopyyntö, joka koskee ainoastaan tekniseen käyttöyhteyteen liittyvien säännösten tarkistamista.)

Yleisperustelujen 3.1 luvussa todetaan, että esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Tässä olisi hyvä korostaa selkeämmin myös ehdotetun lainsäädännön EU- ja kv-yhteyksiä. Luvussa todetaan lisäksi, että sääntelyehdotukseen sisältyvät säännökset suunnitteluvaiheista edellyttäisivät viranomaisten ottavan tiedonhallintaa ja muutoksia suunnitellessaan huomioon tiedon hyödyntämisen tarpeet eri toimijoiden toiminnassa ja palveluketjuissa. Ehdotettu sääntely edellyttäisi, että teknisiä rajapintoja hyödynnetään viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa ensisijaisesti. Tämä eri toimijoiden toiminnan ja tarpeiden hyödyntäminen tulisi ottaa vahvemmin toimijoita sitovaksi periaatteeksi (konaisrkkitehtuurinäkökulma).

Yleisperustelujen 3.2 luvun huomiot tarpeesta tarkastella yleistä tiedon hallintaa, käsittelyä ja luovutusta koskevaa sääntelyä laajempaan kokonaisuuteen on kannatettava. MMM viittaa jo edellä yleisperustelujen 2.3 luvun kommenttien yhteydessä todettuun eli siihen, että julkisuuslainsäädäntöä tulisi selkeyttää. MMM korostaa, että sääntelyn selkeyttäminen onnistuu vain, jos siihen varataan riittävästi aikaa. Aikaa on varattava riittävästi sekä taustaselvityksiin että

varsinaiseen säädösvalmisteluun. Esi-merkiksi nyt lausunnolla olevasta HE-luonnoksesta näkyy osin kiire ja keskeneräisyys ja siten se, ettei valmisteluun ole varattu riittävästi aikaa ja resursseja.

Yleisperustelujen 3.3 luvussa selostetaan uutta tiedonhallintayksikön käsitettä ja todetaan, että taustalla on se, että osa virastoista koostuu useista viranomaisista tai kunnat kunnallisista toimielimiin ja kautuneista viranomaisista. Osa velvoitteista kohdistuisi nimenomaan tiedonhallintayksikköön. Tältä osin MMM kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen tietosuojavaltuutetun toimisto ei olisi tiedonhallintayksikkö, vaan kyseisenä yksikkönä toimisi oikeusministeriö. Tässä vaiheessa on epäselvää, miten tietosuojavaltuutetun toimisto organisoidaan uuden tietosuoja koskevan lainsäädännön yhteydessä. Kun otetaan huomioon, että kansallisen tietosuojaviranomaisen riippumattomuus tulee varmistaa kv. velvoitteidenkin perusteella, jatkovalmistelussa kannattaa varmistaa, että yleislain sääntely tiedonhallintayksiköstä (esim. 6 luvun säännökset) on linjassa em. velvoitteiden kanssa.

Yleisperustelujen luvussa 3.3 todetaan, että tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuteen liittyvä ohjaus säilyisi perusteiltaan vastaavana kuin tietohallintolaissa. Ohjaus kohdistuisi edelleen niihin keinoihin, joilla varmistetaan yhteentoimivuus. Sääntelystä poistettaisiin kuitenkin sellaiset toimintatavat ja muun muassa ongelmalliseksi havaitut asetuksenantovaltuudet, joita ei olla tehokkaasti pystytty käyttämään. Tähän liittyen tulisi uudelleen pohtia onko tämä pelkkään informaatio-ohjaukseen perustuva toimintamalli riittävän tehokas, jos pyritään hyvin toimivaan tiedon yhteiskäyttöön koko julkisessa hallinnossa. Vuosien varrella on todettu, että yhteentoimivuuden ja tietoaarkkitehtuurin kehitystä jarruttavat eri osapuolten (kunnat, virastot, toimittajat jne.) risteävät intressit, mikä estää tehokkaan kehityksen. Tarvitaan siis vahvempia keinoja yhteentoimivuuden edistämiseen ja kehityksen suunnan varmistamiseen.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille. Lain keskeisenä tarkoituksena tulisi olla myös julkisen hallinnon tietovarantojen yhteentoimivuuden vahvistaminen ja julkisen hallinnon sähköisten prosessien kehittymisen edellytysten parantaminen. Tämän tulisi näkyä myös lain 4 §:ssä, jossa määritellään tiedonhallintayksikön ja sen johdon rooli tiedonhallinnan järjestämisessä. Yhteentoimivuuden varmistamisen tulisi olla tiedonhallintayksiköiden tehtävä.

Tietohallintalakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että esimerkiksi ministeriöiden kirjaamotoiminta ja tietohallinto on keskitetty valtioneuvostoon ja että kumottavaksi ehdotettavassa arkistolaisessa valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Tämä ei vastaa ehdotetun pykälän sääntelyä, jonka perusteella maa- ja metsätalousministeriö olisi tiedonhallintayksikkö ja siten vastuullinen taho.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta. Perustelujen mukaan (s. 55) "[t]iedonhallintalautakunta toimisi itsenäisenä viranomaisena valtiovaraministeriön yhteydessä eikä olisi sidossuhteessa tietoaineistojen arkistoinnista vastaaviin tiedonhallintayksiköihin, kuten Kansallisarkistoon tai perustietovarantoviranomaisiin." Edellä "valtiovaraministeriön yhteydessä" –muotoilu viittaa siihen, että lautakunta ei olisi virasto.

Näin ollen se olisi valtiova-rainministeriön eli tiedonhallintoyksikön yhteydessä toimiva viranomainen. Näyttäisi siltä, että tällöin lautakunnalla on selkeä sidos- tai muu suhde kuitenkin valtiovarainministeriöön, koska ministeriö toimisi tilivirastona ja tiedonhallintayksikkönä suhteessa lautakuntaan. Toisaalta lakiehdotuksen 8 §:n mukaan lautakunta näyttäisi voivan valvoa valtiovarainministeriön tiedonhallintaa. Tiedonhallintalau-takuntaa koskevia säännöksiä tulisi jatkovalmistelussa vielä tarkistaa suhteessa lakiehdotuksen 2 §:n tiedonhallintayksikön määritelmään ja muihin tiedonhallintayksikköä koskeviin säännöksiin.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään määritelmistä. Asiakirjan määritelmän osalta viitataan julkisuuslakiin. Tietovarantoa ja tietoaineistoa koskevia määritelmiä ei ole julkisuuslaissa. MMM pitää määritelmiä perusteltuina, mutta korostaa, että uudessa tiedonhallintalaissa ja julkisuuslaissa pitäisi ol-la yhtenevät määritelmät. On ymmärrettävää, ettei julkisuuslain säännöksiä ole tarkistettu vielä tässä yhteydessä oikeusministeriön taholta. Kun uudella tiedonhallintalailla ja julkisuuslailla on niin selkeä kytkös, tarkoittaa tämä MMM:n mielestä sitä, että tiedonhallintalain johdosta julkisuuslain terminolo-giaa on tarkistettava.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:ssä asiakirjan määritelmän osalta viittaus julkisuuslain asiakirjan määritelmään. Lisäksi on tietoaineiston ja tietovarannon määritelmä. Tietoaineistolla tarkoitetaan ”asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta.” MMM:n käsityksen mukaan julkisuuslain asiakirjan määritelmä on erittäin laaja ja se sisältää paljon muutakin kuin mitä esimerkiksi yleiskielessä asiakirjalla tarkoitetaan. Asiakirjan laajaan määritelmään liittyen esityksen jatkovalmistelussa tulisi tehdä selkoa siitä, mitä nämä ”muut tiedot” voivat olla suhteessa asiakirjan määritelmään.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n määritelmiin tulisi lisätä tai muuten perusteluissa selkeämmin to-deta, että julkisen hallinnon yhteisillä tietovarannoilla tarkoitetaan ylipäätään julkisen hallinnon tieto-varantoja eikä vain ns. perusrekistereitä (VTJ, KTJ ja YTJ). Esimerkiksi MMM:ssä lausunnon valmis-teluun osallistujat tulkitsivat em. kahdella tavalla kyseistä käsitettä. Julkisen hallinnon yhteisiin tieto-varantoihin viitataan esimerkiksi tiedonhallintalakiehdotuksen 5 ja 12 §:ssä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 5 kohdassa todetaan, että koska asiakirja jäsentyy eri yhteyksissä konkreettiseksi tietojenkäsittelyn kohteeksi, on tietoaineistoissa käsiteltäviin tietoyksikköihin kohdis-tettua tiedonhallintaa syytä kuvata paremmin kuvaavalla ja käsitteellisesti paremmin mielle yhtymiä tietoaineistojen sisältöön kohdistavalla käsitteellä – tiedolla. Luonnoksessa tulisi määritellä selkeäm-min tietoyksikön, tietojenkäsittelyn kohteen, tietoaineiston ja tietovarannon väliset suhteet.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 6 kohtaan liittyen todetaan, että tietovarannossa olevat tietoai-neistot olisivat aktiivivaiheen käytössä olevia, kunnes tietoaineisto tai sen osa säilytysajan päättymi-sen jälkeen siirrettäisiin arkistoon tai tuhottaisiin, jos tietoaineistoa ei ole määritelty arkistoitavaksi. Toimiiko tulevaisuuden tiedon hallinnan logiikka näin? Vai mennäänkö kohti mallia, jossa tiedon historia kulkee mukana transaktioiden jälkeenkin (vrt. lohkoketjuteknologia)? Soveltuuko lain lähes-tymistapa näihin uusiin malleihin?

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 6 kohtaan liittyen todetaan myös, että tarkoituksena on, että myöhemmin tiedonhallintalaissa omaksuttu käsitteistö yhdenmukaistetaan erityislainsäädäntöön niiltä osin kuin se on tarpeen. Tässä tulisi huomioida mm. direktiiveistä tulevat määritelmät, esimerkiksi INSPIRE-direktiivissä käytetään termiä aineisto (data set) tietyllä tavalla määriteltynä ja sitä käyte-tään sellaisenaan myös kansallisessa toimeenpanolaissa.

Luonnoksen 2 §:n 9 kohdassa tai muualla olisi hyvä arvioida uuden teknologia vaikutusta tiedon arkistoinnin toteutustapoihin ja -tarpeisiin.

Tiedonhallintalakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei määritellä katseluyhteyttä, joka on käytännössä osoittautunut tulkinnanvaraiseksi käsitteeksi ainakin MMM:n hallinnonalalla. Lakiehdotuksen 2 §:n kohdissa 1) ja 2) tiedonhallintayksikön ja viranomaisen erottelu ei ole selkeä. Esitysluonnoksesta ei selviä miksi nämä kaksi on tullut määritellä erikseen. Perusteluissa on eroa selostettu, mutta näiden kahden selkeämpi erottelu olisi toivottavaa pykälässäkkin. Tiedonhallintayksikön määrittely on lisäksi epäselvä siltä osin, ettei ole selvää sisältyykö määritelmään yksi vai usea viranomainen, kuten perustelut antavat ymmärtää. Perusteluissa todetaan, että tiedonhallintayksiköt koostuisivat yhdestä tai useammasta viranomaisesta, mutta 3 §:n 1 momentissa em. tavalla säädetään ensimmäisessä virkkeessä lain säännösten soveltamisesta tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan ja toisessa virkkeessä vain tiedonhallintayksikköjen toimintaan. Onko tarkoitus, että esim. maakunnan viranomaisilla ei voi olla erikseen vastuita tietoturvan osalta, vaan vastuu kuuluu kokonaisuudessaan maakunnalle, vai mitä tässä tarkoitetaan? Tämä asia olisi aiheellista tarkemmin avata laissa ja sen määritelmässä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa niin sanottujen leader-toimintaryhmien osalta ehdotuksessa olisi täsmennettävä niiden kuulumista tiedonhallintayksikköön. Maaseudun kehittämisohjelmien hallinnoinnista annetun lain 16 § kuuluu: "Menettelystä, jota paikallinen toimintaryhmä noudattaa hoitaessaan sille säädettyjä tehtäviä, säädetään hallintolaissa, kielilaisissa, saamen kielilaisissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Paikallisen toimintaryhmän päätöksentekoon osallistuvien ja sen palveluksessa olevien henkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan paikalliselle toimintaryhmälle säädettyjä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa". Olisi siis määriteltävä, mihin tiedonhallintayksikköön toimintaryhmät kuuluvat vai muodostavatko ne oman tiedonhallintayksikkönsä. Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 3 kohdan osalta jää osin epäselväksi käytetäänkö termiä "tietojärjestelmä" tässä kohdassa määrittelyssä merkityksessä kautta esitystekstin.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 §:n 11 kohdan perustelutekstissä ei ole viitattu KaPA-palveluväylän teknisille rajapinnoille tarjoamiin mahdollisuuksiin. Tällainen viittaus lienisi tarpeen. Pykälän 5 ja 6 kohtien tietoaineiston ja tietovarannon määritelmien käytön yhdenmukaisuus olisi syytä tarkistaa ko-ko esityksen laajuudesta. Näiden molempien laajuus on vaikeasti tulkittavissa määritelmästä ja ne saattavat joiltain kohdin mennä päällekkäin. Pykälän 7 kohdan mukaan tiedonhallinnalla tarkoitetaan pykälässä toimia tietojen hallitsemiseksi. Määritelmän kattavuus jää hivenen kyseenalaiseksi. Kohdassa on lisäksi mainittu termi elinkaari sen enempää selittämättä, mitä sillä missäkin tapauksessa tarkoitetaan. Termin tarpeellisuus jää hivenen epäselväksi, kun siihen varsinaisesti voidaan katsoa liittyvän toissiasiallisia oikeusvaikutuksia.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n mukaan lakia sovelletaan tiedonhallintayksikköjen tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Perusteluissa todetaan s. 48 mm. seuraavasti: "Lakia sovellettaisiin tässä laissa tarkoitettuun tiedonhallintaan, jonka käsitteellisesti sisällöstä olisi säädetty 2 §:ssä. Siten mihin tahansa viranomaisen hallussa oleviin tietoihin tämän lain säännöksiä ei sovellettaisi, vaan sääntely kohdistuu sellaisiin tietoaineistoihin, jotka koostuvat asiakirjoista tai tiedoista, joista voidaan muodostaa asiakirjoja." MMM:n toimialalta voidaan ottaa esimerkiksi metsätietojärjestelmä ja sen sisältämät ns. ympäristötiedot. Kyseisiä tietoja voidaan useimmiten pitää myös henkilötietoina. Ympäristötietojen luovuttamisesta on

Suomen metsäkeskuk-sen metsätietojärjestelmästä annetussa laissa (419/2011) oma erityissäännös (13 d §). Nyt lausunnolla olevan tiedonhallintalakiehdotuksen perusteella on epäselvää, mitä lakiehdotuksen säännökset tarkoittavat kyseisten ympäristötietojen (metsävaratietojen) osalta. Koska kyseisiä tietoja luovutetaan ilman minkäänlaisia rajoituksia, lakiehdotuksen 15 § vaikuttaa ongelmalliselta, koska siinä edellytetään sala-tun tai muuten suojatun tiedonsiirtoyhteyden tai -tavan käyttämistä silloin, kun on kyse henkilötiedoista tai muista tiedoista. Metsätietojärjestelmän ympäristötiedot voidaan useimmiten tulkita henkilötiedoiksi, mutta koska niiden luovuttamista ei rajoiteta, ei olisi mitään perusteita noudattaa tiedon-hallintalakiehdotuksen 15 §:ää. MMM korostaa, että epäselvää on myös se, mitkä tietovarannot kuu-luvat ehdotetun lainsäädännön piiriin. Esimerkiksi julkisuuslain asiakirjan käsite on erittäin laaja ja se kattaa myös edellä mainitut metsäkeskuk-sen ympäristötiedot. Samoin julkisuuslain tarkoittamia asia-kirjoja ovat esimerkiksi ministeriöiden erilaiset työryhmäraportit, jotka yleensä ovat suoraan tietover-kosta saatavilla. MMM katsoo, että sekä pykälää että perusteluja tulisi vielä täsmentää, jotta selkiytyisi, mitä tietojen käsittelyä ehdotettu sääntely ylipäätään koskee. Lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n mukaan lakia sovelletaan tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Kuitenkin tämän lain 4 lu-vussa säädettyjä tietoturvasääntöjä koskevia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti tiedonhallintayksik-köjen toimintaan. Mainitun momentin toisen virkkeen tarkoituksena on sanoa ainakin, että tietotur-vasäännökset ovat ensisijaisia muuhun lainsäädäntöön nähden, kun taas muut lain säännökset ovat toissijaisia muuhun lainsäädäntöön nähden. Epäselvää on, miksi virkkeessä käytetään termiä toiminta, eikä edellä olevassa virkkeessä olevaa rajausta "tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja"? Tarkoittaako tämä, että rajausta ei koske toista virkettä, joka olisi siis soveltamisalaltaan laajempi? La-kiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin liittyen nousee lisäksi kysymys lainsäädännön yhdenmukaistamisesta, kun asiankäsittelystä on säädetty yleislain tasolla ja palveluista erityislaeissa. Ehdotuksen 3 §:n 3 momenttiin liittyen jää tulkinnanvaraiseksi sovelletaanko toimintaryhmiin 4 §:ää sekä 4 ja 9 lukuja? Perusteluissa sanotaan, että "tiedonhallintalakia sovellettaisiin myös niihin yksityisiin ja yhteisöihin lukujen 3-8 osalta, jos laissa olisi erikseen säädetty noudatettavaksi julkisen hallintotehtävän yhteydessä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia". Lukujen 3-8 soveltamisesta yksityisiin ja yhteisöihin ei kuitenkaan ole momenttitekstissä säädetty.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään, että tiedonhallintayksikön johdon on tehtävä tiettyjä toimia. Sääntelyllä ei liene tarkoitus puuttua viranomaisten sisäisiin organisaatio- ja hallintorakenteisiin, vaan kukin viranomainen vastannee näiltäkin osin itse toimialaansa kuuluvien tehtävien sisäisestä organisoinnista. Ehdotuksen 4 §:n 2) kohdan mukaan tiedonhallintayksikössä tulee olla ajantasaiset ohjeet poikkeusoloihin varautumisesta. Koska poikkeusoloilla on valmiuslain 3 §:n mukainen määrit-tely ja toisaalta koska tiedonhallinta tulee varmistaa kaikissa, myös poikkeusoloja pienemmissä häiriö-tilanteissa, olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua esim. häiriötilanteisiin varautumisesta.

Luonnoksessa ehdotettujen lakien vaikutuksesta valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden väliseen tehtäväjakoon kirjaamo- ja arkistopalvelujen osalta

Arkistolain (831/1994) 1 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Kyseinen säännös on ollut voimassa 1.3.2015 lukien. Sääntely on mahdollistanut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen ja yhtenäisen asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämi-sen ja johtamisen.

Uuden tiedonhallintalain soveltamisen kannalta kaksi keskeistä käsitettä olisivat lakiluonnoksen 2 §:ssä määritellyt viranomaisen ja tiedonhallintayksikkö. Maa- ja metsätalousministeriö on sekä viran-omainen että tiedonhallintayksikkö. Uuden lain 4 §:n mukaan nimenomaan tiedonhallintayksikön joh-to vastaisi tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä. Esitysluonnoksen 45 sivulla uuden tiedonhallintalain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin seuraavaa:

”Esimerkiksi ministeriöiden kirjaamotoiminta ja tietohallinto on keskitetty valtioneuvostoon. Kumot-tavaksi ehdotettavassa arkistolaissa valtioneuvosto ja ministeriöt ovat muodostaneet yhden arkiston-muodostajan. Sääntely mahdollistaisi edelleen tällaisen toimintojen järjestämisen, mutta tässäkin ta-pauksessa viime kädessä jokainen tiedonhallintayksikkö vastaa, että tiedonhallintaan liittyvät velvolli-suudet toteutetaan.”

MMM toteaa lisäksi, että valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentti sisältää sään-nöksen, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteen-sovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Näihin tehtäviin lukeutuvat muun muassa kirjaamo- ja arkistopalvelut sekä tietohallinto. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen perusteluissa ei viitata kyseiseen lakiin.

Edellä olevan perusteella voidaan todeta, että suunnitellun pykälän mukaan maa- ja metsätalousminis-teriön johto vastaisi tiedonhallinnan järjestämisestä. Pykälän perustelujen mukaan taas näyttäisi siltä, että nykyinen järjestely (valtioneuvoston kanslia palvelun järjestäjänä) säilyisi. Tältä osin MMM kiin-nittää huomiota siihen, että yksityiskohtaisten perustelujen tulisi aina vastata sitä, mitä asianomaisessa pykälässä tai muualla lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi taikka sitä, mistä jo on erikseen sää-detty. MMM katsoo, että esitysluonnos on jäänyt tältä osin epäselväksi, ja että jatkovalmistelussa esi-tysluonnosta tulisi korjata sekä pykälien että perustelujen osalta. Jatkovalmistelun jälkeen säädöseh-dotuksesta ja sen perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, tavoitellaanko muutosta nykytilaan vai onko tarkoituksena säilyttää nykytila valtioneuvoston ja ministeriöiden tiedonhallinnan osalta.

Tässä yhteydessä yksi oikeudellisesti merkityksellinen asia on, ettei yksittäisellä ministeriöllä ole työnantajalle kuuluvaa direktio-oikeutta (työnjohto- ja valvontaoikeutta) suhteessa valtioneuvoston kanslian tiedonhallintahenkilöstöön. Yksittäinen ministeriö työnantajana ei käytännössä voi valvoa valtioneuvoston kanslian henkilöstön toimintaa eikä varmistaa, että valtioneuvoston kanslian henki-löstö huolehtii heille kuuluvista tehtävistä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa ministeriön virkamies pyytää valtioneuvoston kanslian tiedonhallintahenkilöstöä kirjaamaan ja arkistoimaan asian, mutta jostakin syystä tämä asia jäisi tekemättä, on epäselvää, kenellä tällaisessa ti-lanteessa on vastuu. Valtiovarainministeriön valmistelemasta luonnoksesta ei käy pykälätasolla ilmi, miten valtiovarainministeriö on ajatellut toteuttaa nyt puheena olevassa tilanteessa valtioneuvoston kanslian ja ministeriön välisen vastuun. Lakiehdotuksen 4 §:n säännös on ongelmallinen myös sen vuoksi, että erityisesti ministeriön johto on lakiehdotuksen mukaan vastuussa tiedonhallinnan järjes-tämisestä pykälässä tarkoitettulla tavalla asianmukaisesti. Kuinka ministeriön johto voi vastata toimin-nasta, jos se ei voi käyttää direktio-oikeuteen sisältyvää valvontaoikeuttaan ja onko lakiehdotuksessa säädetty vastuu näissä olosuhteissa yleisten oikeusperiaatteiden mukaista? MMM:n mielestä on perus-teltua, että lakiehdotusta täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin säännös, joka mahdollistaa use-amman tiedonhallintayksikön järjestävän tiedonhallinnan yhdessä. Lakiehdotukseen tulisi myös sisäl-lyttää tällaisiin järjestelyihin liittyvää vastuuta koskeva säännös.

Valtioneuvoston kanslia vastaa nykyisin suoraan lain nojalla edellä mainituista hallinto- ja palvelutehtävistä. Kuten edellä on jo todettu, esitysluonnos on tulkinnanvarainen siltä osin, onko tarkoituksena siirtää nämä tehtävät takaisin ministeriöille. MMM katsoo, että ei näihin jo kertaalleen valtioneuvoston kansliaan keskitettyihin tehtäviin liittyvää vastuuta voida siirtää takaisin ministeriöille ilman asianmukaisia resurssisiirtoja. Jos tarkoituksena on muuttaa nykytilaa, tulee valtiovarainministeriön huolehtia siitä, että valtioneuvoston kansliasta siirretään ministeriöille tarvittavat taloudelliset ja henkilös-töresurssit näiden tehtävien hoitamiseksi. Todettakoon, ettei valtiovarainministeriön valmistelemissa luonnoksen yleis- tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ole nostettu millään muotoa esiin edellä todettu-jen resurssien siirtämistä koskevaa asiaa. MMM pitää perusteltuna, että esityksen vaikutusarviointeja täydennetään säädösvalmisteluohjeiden mukaisesti.

Jos kuitenkin tarkoituksena on, että valtioneuvoston kanslia vastaa jatkossakin keskitettyjen kirjaamo- ja arkistopalvelujen tuottamisesta ministeriöille, olisi tämä MMM:n näkemyksen mukaan toteutetta-vissa siten, että esitysluonnoksen lakiehdotukseen sisällytettäisiin tältä osin tarkemmat säännökset. MMM ei ota kantaa siihen, tulisiko valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskevat säännökset sisällyttää nyt lausunnolla olevaan tiedonhallintalakia koskevaan ehdotukseen vai johonkin erityislakia koskevaan ehdotukseen (esimerkiksi laki valtioneuvostosta). Säännöksestä tulisi myös käydä ilmi eri osa-puolten vastuut. Vastuun tulee vastata tosiasiallista toimintaa. MMM katsoo, että asia tulisi selvittää tämän lakihankkeen yhteydessä. MMM pitää tärkeänä, että edellä selostettu valtioneuvostoa koskeva asia selvitetään ja täsmennetään jatkovalmistelun aikana. MMM katsoo, ettei kyseessä ole pelkkä tek-ninen tarkistaminen, vaan että se edellyttää taustaselvitystä ja ministeriöiden kuulemista jollain tarkoituksenmukaisella tavalla ennen kuin tiedonhallintalakia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle.

Luonnoksessa ehdotettujen lakien vaikutuksesta Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja muiden aluehallintovirastojen väliseen tehtäväjakoön kirjaamo- ja arkistopalvelujen osalta

Mitä edellä on todettu valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välisestä tehtäväjaosta, koskee lakiehdotus vastaavalla tavalla myös aluehallintovirastoja. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 2 §:n 3 momentin mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue, jonka toimialueena on koko maa Ahvenan-maan maakuntaa lukuun ottamatta. Mainitun asetuksen mukaan vastuualueen tehtäviin kuuluvat muun ohella asiakirjahallintotehtävät eräin poikkeuksin sekä arkistonmuodostajatehtävät. Vastuualue vastaa kaikkien aluehallintovirastojen osalta keskitetysti kirjaamo- ja arkistopalvelutehtävistä.

Luonnoksen mukaan siinä ehdotettujen lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019. Tällä hetkellä eduskunnan käsiteltävänä olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä käsiteltävänä oleva lakiehdotus Valtion lupa- ja valvontavirastosta (HE 14/2018 vp), jolla yhdistettäisiin muun muassa nykyiset kuusi aluehallintovirastoa yhdeksi uudeksi virastoksi, on MMM:n käsityksen mukaan tarkoitus tulla voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2021. Kuten edellä on todettu, nykyisin aluehallintovirastojen asiakirjahallinnon keskittämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. On selvää, ettei mainittua asetusta voitaisi soveltaa tiedonhallintalain voimaantumisen jälkeen, koska asetuksella ei voi poiketa laintasoisista säännöksistä. Mikäli tarkoituksena ei ole muuttaa voimassa oleviin säännöksiin perustuvaa tehtäväjakoa kirjaamo- ja arkistopalvelujen osalta Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja muiden aluehallintovirastojen kesken, olisi lakiehdotukseen tarpeen sisällyttää tälläkin osin tarkemmat säännökset. Mikäli tehtäväjakoa on tarkoitus muuttaa lakiehdotuksessa tarkoitetulla tavalla, tulisi valtiovarainministeriön huolehtia taloudellisten ja henkilöstöresurssien siirtämisestä Etelä-Suomen aluehallintovirastosta muihin

aluehallintovirastoihin. Lakiehdotus voi olla merkityksellinen myös ELY-keskuksille ja TE-toimistoille, joille niin sanottu KEHA-keskus tuottaa erinäisiä palveluja, kuten asianhallintapalvelut.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:n mukaan 1 momentin 2 kohdassa olisi säädetty myös valtiovarainministeriön tehtäväksi ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Käytännössä linjaukset vaikuttavat valtion virastojen ja laitosten vastuulla olevien tietovarantojen kehittämiseen, jossa valtiovarainministeriöllä olisi ohjauskeinona käytettävissään 12 §:ssä säädettyä ehdotettava lausuntomenetelmä. Siten linjaukset eivät ohjaisi valtionhallinnon ulkopuolisten tiedonhallintayksiköiden toimintaa kuin välillisesti siltä osin kuin nämä muut tiedonhallintayksiköt käyttävät yhteisiä tietovarantoja ja tietojärjestelmiä. Suomessa on keskeinen ongelma, että hajanaista julkista sektoria ei pystytä ohjaamaan sitovasti yhtenä kokonaisuutena. Esitettävällä lailla tulisi päästä oleellisesti parempaan ohjauskykyyn kuin aikaisemmin. Tällä hetkellä mm. kunnat tekevät rinnakkaista työtä sanastojen ja tietomallien määrittelyssä. Taustalla on mm. taustalla toimivien ohjelmisto-toimittajien intressit ja keskinäinen kilpailu. Perusteluissa todetaan, että teknisen yhteentoimivuuden toteutus ja varmistaminen olisi ehdotettavien säännösten perusteella kunkin viranomaisen vastuulla. Tämä ei voi johtaa yhtenäiseen lopputulokseen.

Luonnoksen 5 §:n mukaan tiedonhallintakartan sisällön ylläpidosta olisi säädetty pykälän 2 momentissa, jonka mukaan ministeriöiden on huolehdittava julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Tältä osin MMM esittää, että ministeriöt ja tiedonhallintayksiköt yhdessä huolehtivat yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:n mukaan yleisellä tiedonhallintakartalla ja valtiovarainministeriön tehtävillä luodaan kansallinen yhteentoimivuuden viitekehys, jolla tarkoitetaan eurooppalaisten yhteentoimivuuksiperiaatteiden (EIF) esittämän lähestymistavan muuntamista kansallisten erityispiirteiden mukaiseksi sekä yhteensopivaksi eurooppalaisten toimialakohtaisten yhteentoimivuuden viitekehysten kanssa (esim. INSPIRE). Tätä olisi hyvä tarkentaa siten, että tarkoitetaan toimiala- ja tietotyypikohtaisia yhteentoimivuuden viitekehymiä. Tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteluissa sanotaan, että teknisen yhteentoimivuuden toteutus ja varmistaminen olisi kunkin viranomaisen vastuulla. Kuinka kansallinen palveluytely suhteutuu viranomaisten vastuuseen ja miten se velvoittaa viranomaisia teknisen yhteentoimivuuden toteutuksessa?

Tiedonhallintalakiehdotuksen 6 §:n valtuussäännöksen muotoilu on syytä tarkistaa. Säännöksessä todetaan: "Valtioneuvoston asetuksella voidaan asettaa yhteistyötä varten tarvittavia neuvottelukuntia tai muita yhteistyöelimiä ja säätää niiden menettelytavoista." Ilmeisesti on tarkoitettu, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin yhteistyötä varten tarvittavista neuvottelukunnista tai muista yhteistyöelimistä ja niiden menettelytavoista. Nyt säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että kyseiset neuvottelukunnat ja muut yhteistyöelimet asettaisi valtioneuvosto. MMM katsoo, että sekä pykälä että perustelut tulee tältä osin korjata.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa todetaan, että julkisen hallinnon tietohallinnon ja toiminnan kehityksen digitalisaatio on nostanut entistä tärkeämmäksi huolehtia niin sanotusta poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Tämän pitäisi olla yksi HE:n keskeisimmistä tavoitteista ja

pykälien toi-menpiteet tätä tavoitetta vahvasti tukevia. Nyt syntyy huoli siitä, että edelleenkin kenelläkään ei ole kykyä ohjata kehitystä kokonaisuutena. Neuvottelukunta ja informatiivinen ohjaus eivät välttämättä riitä.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta säädettäisiin 7 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lautakunnan tehtävistä ja 2 momentissa lautakunnan jäsenistä. MMM esittää harkittavaksi, että säännöstä tarkistettaisiin siten, että siinä jollain tapaa todettaisiin, että puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenten tulee olla perehtyneitä tietosuoja- ja julkisuuslainsäädäntöön sekä tiedonhallintaa koskevaan lainsäädäntöön ja että heillä tulee olla käytännön kokemusta em. aihepiiristä. Em. vaati-musta voisi pitää itsestään selvänä lautakunnan jäseniltä. Lakiehdotuksen 7 §:ään on sisällytetty useita asioita. Jatkovalmistelussa saattaisi olla paikallaan jakaa pykälä kahdeksi tai kolmeksi pykäläksi. Lautakunnan tehtävästä voisi olla oma pykälänsä, samoin lautakunnan kokoonpanosta ja kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi lautakunnan asettamisesta ja toimikaudesta voisi olla oma pykälänsä. Tiedonhallintalakiehdotuksen 7 §:ssä on lisäksi esitetty määritelmä elinkaaripäätökselle. Säännöksessä on myös viittaus eteenpäin 35 §:ään, joka sisältää sisällöltään hivenen erilaisen määritelmän samalle asialle.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimisi riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (tiedonhallintalautakunta), jonka tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaaineistoista (elinkaaripäätös) 35 §:n mukaisesti, valvoa tietoaaineistojen rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta. Tämä on varsin laaja tehtäväkokonaisuus. Onko lautakunnalla kyky hoitaa tämä tehtävä vai valuuko 'valta' käytännössä sihteeristölle? Lisäksi on kyseenalaista, riittääkö esitetty kaksi sihteeria esitetyn kaltaisen laajan tehtäväkentän hoitamiseen.

Lain 7 §:n 2 momentin mukaan lautakunnan kokoonpano koostuisi keskeisistä asiantuntijoista, jotka tuntevat tiedonhallinnan menettelyt ja muut käytännöt omalla asiantuntijaosaamisalueellaan. Lautakunnassa olisi edustettuna myös riittävä asiantuntemus arkistoinnista ja tutkimus- ja tilastotoiminnasta, jolloin arkistointiin ja tilastointiin liittyvät intressit voidaan huomioida riittävästi lautakunnan toiminnassa. Niin ikään lautakunnassa olisi eri toimialojen asiantuntijoita tietoturvallisuuden ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden alueilta. Tällaisen joukon löytäminen voi olla melkoinen haaste. Riskinä on, että lautakunnasta tulee pelkästään edunvalvontaryhmä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 7 §:n mukaan lautakunnan apuna olisivat jaostot. Pykälästä ja perusteluista käy ilmi, ettei jaostojen jäsenille asetettaisi pätevyysvaatimuksia. Mihin se perustuu? Lienee kuitenkin tarkoituksena, että jaostojen toiminta on asiantuntevaa, koska suositusten tarkoituksena on "ohjata tiedonhallinnan menettelyjen yhtenäistämistä". Perustelujen mukaan jaostot "laatisivat" suosituksia, jotka lautakunta sitten antaisi. Asiantuntemuksen osalta keskeistä lienisi tässä yhteydessä mainittavan myös tietosuoja-asiantuntemusta. Tiedonhallintalautakunta päättäisi esityksen mukaan viranomaisten tietoaaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta (elinkaaripäätökset). Tiedonhallintalautakunnan kyvykkyys tehdä elinkaaripäätöksiä olisi varmistettava esim. konsultoimalla tarvittaessa Kansallisarkiston asiantuntijoita.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 2 luvun otsikkona on "Julkisen tiedonhallinnan yleinen ohjaus". Lukuun on sisällytetty säännökset, jotka koskevat esimerkiksi tiedonhallintalautakunnan valvontatehtävää sekä lautakunnan päätöksiin liittyvää "oikeussuojaa ja muutoksenhakua" koskevat säännökset. Yleensä valvontaa ja muutoksenhakua koskevat säännökset sisällytetään lain loppupuolelle. Lain jäsentyä ja säännösten järjestystä tulisi vielä ainakin tältä osin jatkovalmistelussa miettiä uudelleen.

Perustelujen mukaan (s. 55) tiedonhallintalautakunta olisi itsenäinen viranomaisen valtiovarainministeriön yhteydessä. Tiedonhallintalakehdotuksen 8 §:n mukaan lautakunnassa käsiteltäviin asioihin sovelletaan hallintolakia. MMM katsoo, että kun lautakunta on itsenäinen viranomaisen, sovelletaan siihen ilman eri säännöistäkin hallinnon yleislakeja. Pykälässä ei ole tarpeen viitata hallintolakiin.

Perustelujen mukaan (s. 59) tiedonhallintalautakunnan ”valvonta koskee tiedonhallintalaissa säädettyjen menettelyjen toteuttamista”. Toisaalta perusteluissa todetaan, että ”[v]alvonta olisi hallinnollista ohjausta”. Toisaalta perusteluissa todetaan (edelleen s. 59), että [l]autakunta voisi myös saattaa tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen tietoon käsityksensä tiedonhallintalain mukaisesta menettelystä”. Epäselväksi jää, mitä valvonnalla lopulta tarkoitetaan. Yleisesti ottaen esimerkiksi valvontaa ja hallinnollista ohjausta ei voi pitää synonyymeinä. Tässä yhteydessä on todettava, että valvonta käsitteenä viittaa hallinnossa vakiintuneen tulkinnan mukaan yleensä viranomaisen valvontatehtävään, joka sisältää mahdollisuuden antaa valvonnan kohteille hallinnollisen ohjauksen lisäksi hallinnollisia seuraamuksia, kuten esimerkiksi huomautuksia, varoituksia, lupaehtojen muuttamista tai rajoittamista, myönnetyn luvan määräaikaista tai pysyviä peruuttamisia tai velvoittavia määräyksiä, joita tarvittaessa voidaan tehostaa sakon uhalla (Ks. esim. alkoholilaki, sosiaalihuoltolaki (710/1982), laki yksityisistä sosiaalipalveluista, kansanterveystoimintalaki, laki yksityisestä terveydenhuollosta, eläinsuojelulaki, elintarvikelaki ja laki finanssivalvonnasta). Tähän nähden valvonta -käsitettä ei tulisi käyttää tässä yhteydessä, sillä se olisi omiaan hämärtämään käsitteen vakiintunutta merkitysisältöä.

Tiedonhallintalakehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan tiedonhallintalautakunta voisi kiinnittää tiedonhallintayksikön huomiota tiedonhallintaan liittyvien vaatimusten täyttämiseen. Tässä voisivat olla informoinnin kohteena myös asianomaiset ministeriöt. Samassa momentissa todetaan myös, että lautakunnalla ei olisi tarkastusoikeuksia, vaan lautakunnalla olisi oikeus saada selvityksiä viranomaisilta tiedonhallinnan toteuttamisesta. Tarkoittaisiko tämä käytännössä jonkinlaista tietohallinnon auditointitoimintaa tai sen ohjaamista?

Tiedonhallintalakehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden olisi varattava asiassa tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, jos elinkaari päätös koskee henkilötietojen käsittelyä. MMM:n mielestä tähän varmasti on tarve. On kuitenkin mahdollista, että hallinto-oikeuden käsiteltävänä voi joskus olla asia, joka on siinä määrin selkeä, ettei tietosuojavaltuutetun kuulemista hallinto-oikeudessa pidetä tarpeellisena. MMM katsoo, että säännös on tarpeeton, koska hallinto-oikeus pyytää aina tarvittaessa tietosuojavaltuutetulta lausunnon kyseisissä asioissa suoraan hallintolainkäyttölain nojalla. Sen sijaan perustelutekstissä voisi viitata hallintolainkäyttölakiin ja todeta tietosuojavaltuutetun kuulemisesta.

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

Tiedonhallintalakehdotuksen 10 ja 11 §:ien osalta MMM kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintamalli tiedonhallintakarttoineen ja tiedonhallinnan muutossuunnitelma ovat laaja kokonaisuus. Siksi niiden sisällön toteutus olisi priorisoitava ja aikataulutettava sekä määriteltävä toteutukselta siirtymävaiheessa edellytettävä taso. Tiedonhallintalakehdotuksen 10 §:ssä esiteltyjen tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan suhde rekisteriselosteeseen jää täysin avoimeksi. Myös tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan välinen erottelu voisi olla selvemmin ilmaistu. Esityksessä tulisi myös arvioida, olisiko kahden tai useamman tiedonhallintayksikön mahdollista

tehdä yhteinen tiedonhallintamalli tai tiedonhallinnan muutossuunnitelma, jos sille olisi tarvetta. Tällainen tarve voisi olla esimerkiksi maa-kunnilla tai joillakin valtion virastoilla, mutta pykäläluonnokset lähtevät siitä, että nämä asiakirjat ovat tiedonhallintayksikkökohtaisia. Jotta kuitenkin varmistettaisiin valtioneuvoston digitalisaatiolle ase-tettujen tavoitteiden täyttyminen, olisi tarkoituksenmukaista, että virastot ja laitokset mahdollisuuk-sien mukaan laatisivat nämä tiedonhallintamallit yhteisinä tai vähintäänkin yhteistyössä laajempina kokonaisuuksina. Luonnoksen 10 §:n perusteluissa todetaan, että Tiedonhallintamalli olisi arkiston-muodostussuunnitelman ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten mukaisesti organisaatiota sisäisesti velvoittava kuvaus, jo-ka olisi rinnastettavissa organisaation sisäiseen määräykseen. Yhteistoiminta ja yh-teentoimivuus (ekosysteemimäinen toimintamalli) edellyttää eri tiedonhallintayksiköiden tiedonhallin-tamallien yhteensovittamista. Olisiko syytä velvoittaa myös tähän? Joka tapauksessa tulisi varmistaa, että tiedonhallintamallien kuvaukset olisivat teknisesti kohtuullisen yhtenäisiä esimerkiksi automaat-tista analysointia varten.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 12 §:n mukaan tietyistä valtion talouden kannalta merkittävistä tiedon-hallinnan muutossuunnitelmista tulisi pyytää valtiovarainministeriön lausunto. Säännös koskisi valtion virastoja ja laitoksia. Tämän ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, joiden toimintaa rahoitetaan valtion varoin (esimerkiksi Suomen metsäkeskus). Samoin tämän ulko-puolelle jäisivät maakunnat ja kunnat.

MMM pitää hyvänä tiedonhallintalakiehdotuksen 12 §:n perusteluissa kuvattua mallia, jossa valtiova-rainministeriön ohjaustoimi-valta ei olisi kiinnitetty enää tietojärjestelmien hankintoihin, vaan lausunto annettaisiin tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta. Lausunossa arvioitaisiin muutossuunnitelmassa esitettyjen muutosten vaikutusta valtionhallinnon ja julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen ja tie-tojärjestelmien rakenteen yhtenäisyyteen ja yhteentoimivuuteen.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa säädettäisiin seuraavasti: ”Viranomaisen on suun-niteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tie-tosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan.”. Lakiehdotuksessa ehdotetun sääntelyn taustalla vaikut-taisi olevan – ainakin jossakin määrin – viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n säännös, joka ehdotetaan kumottavaksi. Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin säännös vaikuttaisi laa-jentavan viranomaisen ja tiedonhallintayksikön velvollisuutta jaotella tietoa-ineiston, joka on määri-telmänsä mukaan laajempi kuin pelkkä asiakirja-aineisto, julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö. Eh-dotetusta sääntelystä muodostuu käsitys, että viranomaisen ja tiedonhallintayksikön olisi tehtävä edellä todettu jaottelu jopa yksittäisen asiakirjan sisällön osalta, mikä voi olla ongelma nykyisillä asi-anhallintajärjestelmillä.

Lakiehdotuksen säännös vaikuttaa soveltuvan hyvin massaluonteisia ja julkisia päätöksiä tekeviin vi-ranomaisiin tai silloin kun viranomainen käsittelee pelkästään salassa pidettäviä tietosisältöjä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa. MMM:n käsityksen mukaan on pidettävä varsin todennäköisenä, että tällä hetkellä eri organisaatioiden asianhallintajärjestelmissä on runsaasti eri asiakirjoja, joihin ei ole tehty edes salassapitomerkin-tää, mikä ei ole ollut välttämätöntä viranomaisten toiminnan julkisuudes-ta annetun lain 25 §:n 1 momentin säännöksen perusteella. Eri organisaatioilla voi olla käytössä hy-vinkin erilaisilla toiminnallisuuksilla varustettuja asianhallintajärjestelmiä, joilla ei voida

käytännössä toteuttaa lakiehdotuksen sääntelyä tältä osin. Tätä voidaan pitää yksistään ongelmallisena, jos sään-nöksen taustalla olevan ajatuksen mukaan olisi viranomaisen ja tiedonhallintayksikön velvollisuutena jaotella tietoaineisto ja jopa yksittäisen asiakirjan sisältö julkisiin, osaksi salassa pidettäviin tai koko-naan salassa pidettäviin asiakirjoihin. Jos sääntely koskisi pelkästään asianhallintajärjestelmässä ole-vien asiakirjojen metatietojen jaottelua julkisiin ja salassa pidettäviin asioihin, voisi ehdotetun säänte-lyn arvioida vastaavan nykytilaa ja tällä hetkellä käytössä olevien asianhallintajärjestelmien toiminnal-lisuuksia. MMM:n näkemyksen mukaan erityisesti vanhempien asiakirjojen osalta salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen ratkaiseminen on useimmiten työlästä eikä aina ole yksiselitteisen selvää, mikä osa asiakirjasta on salassa pidettävää, jos asiakirjaan ei ole asian-mukaisesti merkitty tietoa salassapidosta

Lakiehdotus vaikuttaisi muuttavan merkittävästi nykytilaa asiakirjojen luokittelussa julkisen ja salassa pidettävän tietosisällön osalta. Käytännössä lakiehdotus ja sen voimaantulo- ja siirtymäsäännökset edellyttäisivät viranomaiset ja tiedonhallintayksiköt käymään läpi kaikki ennen lain voimaantuloa asi-anhallintajärjestelmiin kirjatut asiat ja lajittelemaan niiden tietosisällöt julkisiin ja salassa pidettäviin tietosisältöihin. Tältä osin säännös vaikuttaa olevan velvoittavuudessaan liian pitkälle menevä. MMM:n käsityksen mukaan yhdelläkään organisaatiolla ei ole tällaiseen työhön varattuna sen enem-pää taloudellisia kuin henkilöstöresursseja eikä lakiehdotuksesta ilmene, että valtiovarainministeriö olisi ottamassa huomioon tällaisen tehtävän edellyttämät resurssit valtion talousarviota laatiessaan.

Lakiehdotuksesta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, kuinka asiakirjojen julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö tulisi voida vaivatta ja mahdollisesti teknisesti erottaa toisis-taan. MMM:n käsityksen mukaan nykyisten asianhallintajärjestelmien ominaisuudet eivät tue tällaista vaatimusta. Tältä osin lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn voidaan arvioida olevan ennenaikaista, sillä tämä vaivatta ja mahdollisesti tekninen erottaminen voi tulla kyseeseen vasta tulevaisuudessa asi-anhallintajärjestelmien kehittyessä, ja käytännössä koskien vain uusia asioita.

Edellä todetulla perusteella MMM pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirty-mäsäännöksissä säädettäisiin riittävän pitkistä siirtymäajasta tältä osin. Lisäksi lakiehdotuksen täytän-töönpanon liittyvien kustannuksien pienentämiseksi on katsottava olevan välttämätöntä, että lakia so-vellettaisiin tältä osin lain voimaantulon jälkeen asianhallintajärjestelmiin kirjattaviin asioihin.

Ehdotettu sääntely vaikuttaisi velvoittavan viranomaisia laatimaan eri tietoaineistoista uusia asiakirjo-ja. Ehdotetusta sääntelystä ei käy tarkemmin ilmi, onko tällä tarkoitus muuttaa viranomaisten toimin-nan julkisuudesta annetun lain soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan viranomaisella ei ole julkisuuslain säännösten perusteella velvollisuutta laatia asiakirjapyynnön johdosta uutta asiakirjaa (Ks. esim. KHO:2017:166 ja KHO:n 11.12.2015 antama päätös Dnro 3234/1/14). Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, jos ehdotettu sääntely velvoittaa viranomaisen ja tiedonhallintayksikön laatimaan asiakirjapyynnön johdosta uusia asiakirjoja, onko viranomaisella ja tiedonhallintayksiköllä oikeutta saada tästä joka tapauksessa manuaalisesti tehtävästä työstä materiaali- ja henkilöstökuluja vastaava maksu. MMM pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen perusteluja täsmennetään näiltä osin.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa säädettäisiin seuraavasti: "Viranomaisen on suun-niteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tie-tosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan." Tältä osin MMM toteaa, että maa- ja metsätalousminis-teriön asiakirjahallintajärjestelmään Makasiiniin merkitään kyllä ns. profiilikorttiin

se, sisältääkö asia-kirja henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Erityisesti vanhempien asiakirjojen osalta salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin kohdistuvien tietopyyntöjen ratkaiseminen on useimmiten työ-lästä eikä aina ole yksiselitteisen selvää, mikä osa asiakirjasta on salassa pidettävää, jos asiakirjaan ei ole asianmukaisesti merkitty tietoa salassapidosta. Valtioneuvoston kanslian 11.8.2016 antaman määräyksen (VNK/488/31/2016) kohdan 2.2. mukaan salassapitomerkintä tehdään asiakirjaan jo valmistelu-vaiheessa. Salassapitomerkinästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Vanhempia asiakirjoja koskevien tietopyyntöjen kohdalla yleensä joudutaan tekemään ratkaisu vasta siinä vaiheessa, kun tietopyyntö on tullut vireille. Ministeriön asiantuntijajärjestelmässä voi olla asiakirjoja, joihin ei ole merkitty asianmukaisesti salassapitomerkintää eikä ministeriöllä ole riittäviä resursseja ryhtyä selvittämään kaikkien asiantuntijajärjestelmässä olevien asiakirjojen osalta, miltä osin ne mahdollisesti sisältävät salassa pidettävää tietoa. Säännös vaikuttaa liian pitkälle menevältä ainakin ministeriötason asiakirjojen osalta. Lisäksi lakiehdotus on ongelmallinen, mikäli kyse on osittain salassa pidettävästä asiakirjasta, jolloin julkisen tiedon erottaminen vaivatta teknisesti on haasteellista. Sen sijaan kyseinen säännös saattaa olla perusteltu silloin, kun asianomainen viranomainen tekee jossain asiassa massapäätöksiä ja/tai asioissa, jotka ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ministeriötasolla ei tällaisia päätöksiä kuitenkaan tehdä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 15 §:n mukaan salassa pidettävät ja henkilötiedot tulee siirtää salattua tai muuta suojattua yhteyttä käyttämällä. Onko tarkoitus, että kohta koskisi vain isompien tietomassojen luovutusta, eikä esimerkiksi yksittäisten asiakirjojen, joissa on henkilötietoja. Henkilötietoja on lähes kaikissa mm. sähköpostin liitteinä lähetettävissä asiakirjoissa. Tietoaineistot on määritelty laki-luonnoksessa asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaksi tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyväksi tietokokonaisuudeksi, mikä viittaa tietomassaan. 15 §:n 1 momentin ehdotetuilla sanamuodoilla ja määritelmillä tuskin kuitenkaan tulkittaisiin koskevan vain tietojen massaluovutusta. Joka tapauksessa pykälä olisi syytä muotoilla selvemmin. Henkilötiedon laajan määritelmän vuoksi säädöksen muotoilu on ongelmallinen myös siksi, että ääritapauksessa voitaisiin tulkita, että esimerkiksi paikkatiedot olisi siirrettävä salattuna.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 17 §:ssä todetaan, että viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet, mutta perusteluissa pykälän säännökset kohdistetaan tietohallintoyksille. Jää epäselväksi kumpaa tarkoitetaan. Pykälän perustelujen mukaan toisessa virkkeessä sanotaan, että tiedonhallintayksikön olisi myös kontrolloitava käyttöoikeuksien avulla toimitiloihin pääsyä. Pykälässä on kuitenkin säädetty vain tietojärjestelmien käyttöoikeuksista, ei toimitiloihin pääsyn kontrolloimisesta. Pykälässä 17 säädetään myös, että tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet, jotka on pidettävä ajantasaisena. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan. Tässä tulisi huomioida myös teknisen henkilö-kunnan käyttöoikeudet ja niiden hallinta. Lisäksi pykälän perusteluissa annetaan ymmärtää, että pykälässä olisi useampi momentti. Varsinaisessa pykälässä on kuitenkin vain yksi momentti.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 18 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tarpeellisten lokitietojen keruusta. Lain lokitusvaatimus on laajempi kuin tietosuoja-asetuksen. Vaatimus koskee käytännössä kaikkien tietojärjestelmien kaikkea tietoa. Jos vaatimus koskee myös nykyisiä järjestelmiä, on kyseessä oletettavasti lain kallein, eli eniten kustannuksia aiheuttava pykälä. Tätä ei myöskään ole riittävästi huomioitu esityksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa. Vaikka asiaa on joltain osin selvennetty pykäläkohtaisissa perusteluissa, olisi hyvä täsmentää säännöstä esimerkiksi siten, että siinä määriteltäisiin, että joidenkin tiettyjen asioiden kannalta tarpeelliset

lokityöt tulee kerätä. Tätä voidaan pitää perusteltuna sen vuoksi, ettei eri viranomaisissa voi jäädä epäselväksi, missä asioissa lokityöt on kerättävä ja missä asioissa lokityöjen kerääminen olisi harkinnanvaraista. MMM:n käsityksen mukaan erityislaeissa (Ks. esim. laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä) on säännöksiä lokityöjen keräämisestä. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua jo tässä yhteydessä arvioida, onko erityislaeissa enää tarpeen säätää lokityöjen keräämisestä. Lisäksi pykälän osalta jää epäselväksi poikkeako pykälän käsite tietojärjestelmän käyttäminen esim. tietosuojasetuksen tietojen käsittelystä. Mikäli ei poikkeaa, tulisi harkita tietosuojasetuksen termin ”tietojen käsittely” käyttämisestä. Ks. 15 §:ään liittyvä kommentti edellä 5 kohdassa liittyen tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:ään.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomaisten tulisi varmistaa ”tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys”. Säännös vaikuttaa tarpeettoman tiukalta esimerkiksi ympäristötietojen osalta siltä osin kuin tietojen virheettömyydestä ei ole erikseen säädetty. Esimerkiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetussa laissa on erikseen säädetty tietojen virheettömyydestä (ks. lain 7 §). Viranomaisilla voi siis olla tietoaineistoja, joiden luonteeseen kuuluu, ettei kyseessä ole eksakti tieto, ja se muuttuu ajan kuluessa. Tietojen virheettömyydestä ei liene useimmiten säädetty erikseen. Lisäksi viranomaisilla voi olla tietoaineistoja, joiden osalta alkuperäistä tietoa ei ole tarpeen säilyttää sen jälkeen, kun se on korvattu uudella ajantasaisella tiedolla. MMM katsoo, että ainakin tietojen virheettömyys tulee kytkeä tietojen käyttötarkoitukseen. Toisin sanoen tietojen tulee olla virheettömiä suhteessa tietojen käyttötarkoitukseen eli epätarkkoja tietojakin viranomaisella voi olla, jos tiedon luonteeseen kuuluu epätarkkuus ja viranomainen ottaa tämän tietoa käsitellessään huomioon.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 20 §:n perusteluissa sanotaan, että suojaustasoihin erottelua ei enää tehdä, vaan ainoastaan turvallisuusluokiteltavat asiakirjat luokitellaan vastaavalla skaalalla kuin aiemmin. Olisi selvitettävä mitä suojaustasokerottelusta luopuminen tarkoittaa käytännön (esim. MMM:lle keskeisen Meta II -ympäristön) kannalta. Turvallisuusluokittelusäännösten osalta ei ole selvää, onko turvallisuusluokitusäännöksiä laadittaessa otettu huomioon EU:sta tulevat turvallisuusluokitusedellytykset.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 23 §:n mukaan asiatunnuksesta on pystyttävä yksilöimään asian tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö. Yleisperustelujen 4.1 luvusta sivulta 33 käy ilmi seuraavaa: ”Keskeisin muutos koskisi tunnuksen sisältyvää tiedonhallintayksikön yritys- ja yhteisötunnusta (Y-tunnus), jonka käyttöönotto edellyttää tiedonhallintayksiköiltä muutoksia asian rekisteröinti- ja hallintakäytäntöihin sekä lisäresursseja asianhallintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämiseen.” Pykäläkohtaisissa perusteluissa taas todetaan seuraavasti: ”Esimerkiksi kunnalla ja valtion virastolla on olemassa oleva Y-tunnus, jota alettaisiin käyttää asian perustietotiedoissa yksilöimään tiedonhallintayksikkö, jonka toiminnassa tietoaineistoon on muodostunut asiakirjoja tai muita tietoja.” Kun Y-tunnuksen sisällyttäminen asiatunnuksen metatietoihin aiheuttanee lisäkustannuksia, esityksen perustelut tulisi täsmentää siten, että niissä kerrotaisiin, mitkä ovat ehdotetun muutoksen hyödyt tai mikä ongelma on tarkoitettu ratkaistavaksi ehdotetulla sääntelyllä.

Samoin tulisi vaikutusarviointiin lisätä tietoa, mitä esimerkiksi asiattomuuteen tehtävät muutokset arviolta maksaisivat.

Asiakasrekisterin laajentaminen 25 §:ssä käsittämään myös operatiivisia tietojärjestelmiä on ajatuksena hyvä, mutta käytännössä hakemistojen muodostaminen asiakasrekisterin ja operatiivisten järjestelmien julkisista tiedoista tietopyyntöjen yksilöimiseksi vaatii vielä laajalti kehitystyötä. Siksi olisi tarkemmin mietittävä, onko asiakasrekisterin ja operatiivisten järjestelmien tietojen yhdistämiselle annettava erillinen siirtymäaika. Lisäksi 26 §:ssä tarkoitetun palvelun käsitteen tarkoituksen selventäminen (vrt. asia) voisi olla tarpeen.

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

Tiedonhallintalakiehdotuksen 28 § koskee tietoaineistojen keräämistä viranomaisen tehtäviä varten. MMM pitää kannatettavana säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos tiedot on mahdollista saada rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Pykälän tavoite on hyvä ja on järkevää pyrkiä toteuttamaan viranomaisten rekisterit siten, ettei asiakkaan tarvitsisi toimittaa samaa tietoa useaan kertaan. Pykälässä, tai muuallakaan laissa, ei ole kuitenkaan säädetty hallinnon asiakkaalle mitään velvollisuuksia. Kyseenalaiseksi jäävät muun muassa se, vastaako asiakas virheellisestä tiedosta, joka on alun perin toimitettu toiselle viranomaiselle sekä se, voidaanko asiakkaan toiselle viranomaiselle toimittamaa tietoa käyttää esimerkiksi heikentämään hänen etuuksiaan (esimerkiksi oikeuttaan saada tukea tai muuta etuutta).

Säännöksen sanamuotoja kannattaa vielä tarkistaa. Nyt vaikuttaa siltä, että sama asia sanotaan pykälässä kahdella eri tavalla. Pykäläluonnoksessa toisaalta vielä erikseen kielletään viranomaisia pyytämistä ”todistuksia ja otteita”, jos nämä tiedot voidaan saada rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. MMM katsoo, että säännös tulisi kirjoittaa siten, että viranomaisen ei saisi pyytää hallinnon asiakasta toimittamaan toisen viranomaisen asiakirjaa, jos viranomaisella on oikeus saada asiakirja teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Säännöksen tarkoituksena on siis estää se, että viranomaisen tieto kiertäisi hallinnon asiakkaan kautta uudelleen toiselle viranomaiselle. Otteiden ja todistusten osalta tulisi viitata vain asiakirjaan, koska esimerkiksi ympäristöhallinto saattaa pyytää toimittamaan tietoja esimerkiksi toisen viranomaisen myöntämästä luvasta. Asiakirjan käsite on niin laaja, että sen voiton arvelaan kattavan hallinnon asiakkailta vaadittavat tiedot. Pykälän perusteluissa viitataan tilanteisiin, joissa on kyse ”ulkomaalaisesta hallinnon asiakkaasta”. Tältä osin pitäisi tehdä erityissäännös, koska on selvää, ettei ulkomailta ole pääsääntöisesti edes mahdollista saada tietoja rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. MMM kiinnittää huomiota ”luotettavasti ja ajantasaisesti”-muotoiluun pykäläluonnoksessa. Teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla saatava tieto lienee aina ajantasaisempaa ja luotettavampaa kuin muulla tavalla hankittu tieto. Tältäkin osin säännöksen sanamuotoja tulisi vielä tarkistaa. Lopuksi MMM kiinnittää huomiota, että tältäkin osin erityislainsäädäntöä on tarkistettava. Tämä on itsestään selvää, mutta siitäkin olisi syytä mainita hallituksen esityksen perusteluissa.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 29 § koskee tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä ja 30 § katseluyhteyden avaamista tietovarantoon viranomaiselle. Lisäksi 31 §:ssä säädettäisiin vielä tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Sääntelyä voidaan pitää verrattain vaikeaselkoisena. Lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota systemaattiseen ja ylipäätään lakien selkeyteen. On vaikea ymmärtää, miksi julkisuuslaissa

säädettäisiin jat-kossa kaikista muista luovutustavoista paitsi tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla tai katseluyhteyden avaamisesta. Tiedonhallintalakiehdotusta koskevaan hallituksen esitykseen on sisäl-lytetty julkisuuslakia koskeva lakiehdotus. MMM pitää epäonnistuneena sellaista ratkaisua, että julki-suuslain 16 §:n 4 momenttiin sisällytettäisiin pelkkä viittaussäännös tiedonhallintalakiin. Sääntelyko-konaisuus olisi selkeämpi, jos julkisuuslain 16 §:n 3 tai 4 momenttiin sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan henkilötiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla taikka avaamalla katseluyhteys. Tällöin tiedonhallintalaissa voitaisiin säätää tarkemmin niistä teknisistä edellytyksistä, jotka koskevat tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla tai katseluyhteyden avaamista. Teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden termien yksiselitteisen määrittelyn vaikeuden vuoksi (käsillä olevassa luonnokses-sa ei ole määritelty katseluyhteyttä) olisi myös syytä harkita, onko jo tietynlaisen merkityssällön saaneesta termistä ”tekninen käyttöyhteys” tarkoituksenmukaista luopua. Kaikki teknisenä käyttöyh-teytenä pidettävät olemassa olevat järjestelmät eivät välttämättä täsmällisesti asetu kumpaan sen nyt esitettyyn alakategoriaan katseluyhteys tai tekninen rajapinta. Tästä näkökulmasta uudistus ai-heuttaisi uusia vaikeita määrittelykysymyksiä. Pykälässä käytetään myös termejä viestipohjainen ja tiedostopohjainen. Näitä ei selvennetä myöskään perusteluissa. Näiden kahden merkitykset olisi syytä selvittää joko määritelmässä tai luovutusta koskevissa pykälissä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 27 §:ään on lisätty 17.9.2018 päivätyssä versiossa uusi momentti, joka liittyy julkisen hallintotehtävän (tässä asiakirjan muuttaminen sähköiseen muotoon) antamiseen yksi-tyiselle. MMM kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön selkeyden vuoksi pykälän otsikosta ja ao. momentista tulisi käydä ilmi, että kyse on julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 29–30 §:ssä on kussakin pykälässä muotoilu, jossa edellytetään vastaanottajalla olevan tiedonsaantioikeus. Lakiehdotuksen 31 §:ssä on yksityisten tahojen osalta vielä li-sävaatimus, että pitää olla oikeus käsitellä kyseisiä tietoja. Vastaanottajan tiedonsaantioikeutta koske-va säännös ei olisi tarpeen, jos luovutustapaa koskeva muutos tehtäisiin julkisuuslakiin edellä seloste-tulla tavalla. Näin siksi, että julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa asetetaan jo nyt vaatimus siitä, että vastaanottajalla on oikeus käsitellä kyseisiä tietoja. Sääntelykokonaisuutta on muutoinkin tarpeen vie-lä selvittää, koska esityksen on tarkoitus koskea myös salassa pidettävien tietojen luovutusta. Tiedon-hallintalakiehdotuksen 30 §:ssä viitataan tietoihin, kun ilmeisesti on tarkoitettu sääntelyn koskevan henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja. Sama koskee 31 §:ää.

Jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sääntely kohdistuu vain henkilötietoihin ja salassa pidettäviin tietoihin. MMM katsoo, että henkilötietojen luovuttamista koskevien vaatimusten osalta on ensin tarkistettava, miltä osin sääntely on tarpeen, kun otetaan huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely (esimerkiksi sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja). Pykälässä velvoitetaan viranomaisen var-mistamaan, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä tietoturvatyökaluja. Peruste-luissa on mainittu, että viranomaisen voi mm. pyytää selvitystä tietoturvallisuuden järjestämisestä. Säännöksen tosiasiallinen merkitys jää kyseenalaiseksi, kun ei ole selvää, että viranomaisella on tosi-asiallisesti mahdollisuuksia vaikuttaa tälläkään tavalla luovutetun tiedon tietoturvallisuuteen.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 29 §:n 3 momentissa viitataan usean viranomaisen välisiin tietojen luo-vutuksiin teknisten rajapintojen avulla. Pykälän mukaan tällöin tietorakenteen kuvaus tulisi määritellä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. MMM haluaa tässä yhteydessä korostaa, että ainakin MMM:n erityislainsäädännössä on useita esimerkkejä henkilötietojen luovutuksista eri hallinnonalan viranomaisten välillä. Tämä tulisi ottaa esityksen jatkovalmistelussa huomioon. Onko tarkoitus, että tällöin useampi ministeriö yhdessä ja yhteistyössä tekee nämä määrittelyt?

Käytännössä jää myös epä-selväksi, miten teknisesti varmistetaan/kontrolloidaan esitetysti "luovutettavien tietoaineistojen ta-pauskohtainen tarpeellisuus ja välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutus kohdistuu henkilötietoihin tai salassa pidettäviin tietoihin". Tämä voi olla nykykyvyk-kyyksillä erittäin haasteellinen ja huomattavaa lisäresursointia vaativa tehtävä. Toisaalta, mikäli eri-tyislainsäädännössä säädetään mitä tietoja toiselle viranomaiselle luovutetaan, on viranomaisella pääsy tietoihin lakisääteisiä tehtäviä hoitaakseen. Tavallisia henkilötietoja koskien ei tulisi olla teknisiä varmistuksia jolla tiedon käyttö sidotaan tehtävä- ja tapauskohtaisesti. Tämän kohdan teknisen varmistamisen tulisi perustua henkilötietojen erityisyyteen tai riskiarvioon. Pykälässä pitäisi lisäksi huomioida Kansallisen palveluväylän rooli tietojen siirrossa. Mikäli esitetty laki ei velvoita palveluväylän tai vastaavan ratkaisun käyttöön, laissa pitäisi säätää kuinka rajapintojen välistä tiedonsiirtoa ohjataan asetuksenantomahdollisuudella tai muulla prosessilla.

MMM kiinnittää huomiota siihen, että säädösvalmistelussa lähdetään liikkeelle nykytilasta ja sen arvioinnista ja sitten tehdään ehdotukset uusiksi säännöksiksi. Teknistä rajapintaa ja katseluyhteyden avaamista koskevaa käytäntöä eri hallinnonalojen viranomaisissa ei ole lainkaan kuvattu yleisperuste-luissa. Nyt näyttää siltä, että ensin on tehty pykälä joidenkin yksittäisten valtiovarainministeriön hallinnonalan esimerkkien pohjalta ja oletettu, että samat menettelyt ovat lyhyellä aikataululla siirrettä-vissä muuallekin hallintoon. Rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevia säännöksiä ja niiden taustalla olevia tavoitteita voidaan sinänsä pitää kannatettavina, mutta muutokset tulisi järjestelmien erilaisuudes-ta johtuen tehdä tarkempaan analyysiin perustuen vasta tietojärjestelmien uusimisen yhteydessä ja si-ten varata muutosten tekemiseen enemmän aikaa. Muun muassa Metsäkeskus tarvitsee usean eri vi-ranomaisen paikkatietoaineistoja metsänkäyttöilmoitusten ja kemera-hankkeiden tarkastuksessa. Nyt tarkastuksessa tarvittavat aineistot kopioidaan tietoaineistosta riippuen n kertaa vuodessa metsäkes-kukseen, jotta tarkastusten toiminta voidaan taata. Lakiehdotus lähtee siitä, että tietojen luovuttami-sen pääsääntö olisi viestipohjaiset kyselyt ja että 'Tietoaineisto voidaan luovuttaa teknisten rajapinto-jen avulla tiedostopohjaisesti vain, jos se on välttämätöntä toisen viranomaisen tietovarannon ajanta-saistamiseksi tai suunnittelu- ja selvitystehtävän tai tutkimuksen toteuttamiseksi.' Metsäkeskuksen tarkastustoiminnan automaation lisääntyessä tietojen saatavuuden merkitys lisääntyy. Mikäli yhdes-äkin tietolähteenkyselyssä olisi ongelmia, olisi tarkastusautomaatti pois käytöstä. On tärkeää, että metsäkeskus voi edelleen tarkastusautomaation toimintavarmuuden ylläpitämiseksi kopioida muiden viranomaisten tietoaineistoja.

Ehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettua katseluyhteyttä on ilmeisesti tarkoitettu käytettäväksi vain yksittäis-ten tietojen tarkasteluun, eikä tietomassan katseluun. Olisi hyvä selittää tämän ja edellisen pykälän ero esimerkiksi käyttäjän näkökulmasta. Millainen käyttäjä saa oikeuden vain katseluyhteyteen, ja milloin on oikeus tietojenluovutukseen. Saman säännöksen mukaan viranomaisen on toteutettava tietovarantoonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaatti-sesti poikkeavan tietojen hakemisen. Tällaisen järjestelyn kustannuksista on mahdollista esittää vain karkeita hallinnonalakohtaisia arvioita, mutta on ilmeistä, että ne nousevat huomattavan korkeiksi.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 31 §:ssä todetaan: 'Viranomaisella voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja.' Tässä lienee tarkoitettu oikeutta henkilötie-tojen käsittelyyn tai salassa pidettävän tiedon käsittelyyn. Tämä ei kuitenkaan näy itse

pykälästä. Nyt syntyy mielikuva, että kaikesta tiedon luovuttamisesta katseluyhteyden kautta muulle kuin viran-omaiselle tulisi säätää laissa. Jos näin on niin MMM:n hallinnonalalla tulisi säätää esim. valtakunnan metsien inventointia koskevista ns. VMI tiedosta. Säännös vaikuttaisi olevan ristiriidassa myös tiedon avoimuus -periaatteen kanssa, ja kyseenalaista on, estääkö säännös viranomaista avaamasta ns. avoimia rajapintoja esimerkiksi yleiseen käyttöön tarkoitettujen paikka- tai ympäristötietojen jakeluun.

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

Ehdotuksen 32 §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä tietoaineistojen säilytysaika. Perusteluissa esitetään, että pykälän tarkoituksena on määritellä ne kriteerit, joilla säilytysajat määriteltäisiin julkisessa hallinnossa. Lisäksi tarkoituksena on, että viranomaiset määrittelisivät säilytysajat samoilla perusteilla. Pykälässä on lueteltu perusteita, mutta ei varsinaisia aikamääreitä niitä tukemaan. Viranomaiset voinevat siis edelleen oman tulkintansa mukaan määritellä säilytysajat. Perusteluissa todetaan myös, että säilytysajoista olisi tarpeen säätää erikseen laissa vain, jos säilytysajan määrittelyssä poiketaisiin tämän pykälän perusteista taikka EU-lainsäädännöstä niin johtuisi. Onko siis riittävää määritellä esimerkiksi viranomaisen kirjaamossa säilytysaikoja asiakirjatyypeittäin? Tällä hetkellä sääntelyä säilytysajoista löytyy lukuisista laeista. Onko näitä säännöksiä jatkossa tarve kumota?

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

Tiedonhallintalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2019. Asia mainitaan perustelujen s. 110. MMM katsoo, että lain voimaantulo olisi syytä ajoittaa vuoden vaihteeseen tai vähän myöhäisempään ajankohtaan, jotta ministeriöt ehtisivät tehdä tiedonhallintalaista johtuvat lainsäädäntömuutokset omaan erityislainsäädäntöönsä. Tämä eri ministeriöiden lainsäädännön tarkistamistarve tunnustetaan HE-luonnoksessakin (yleisperustelut 3.3 luku s. 27). Lisäksi mahdollisten taloudellisten ja henkilöstö-resurssien siirtäminen valtioneuvoston kansliasta muihin ministeriöihin sekä Etelä-Suomen aluehallintovirastosta muihin aluehallintovirastoihin sekä lakiehdotuksessa tarkoitetun toiminnan organisointi näissä organisaatioissa voivat edellyttää pidemmän siirtymäajan. Koska lausunnolla olevassa muodos- ja lakiehdotuksella voidaan katsoa olevan vaikutuksia valtion talousarvioon (määrärahojen siirtäminen virastojen välillä), on myös tästä näkökulmasta perusteltua, että ehdotettavat lait tulisivat voimaan vuoden alusta lukien. Tästä syystä tiedonhallintalain voimaantulo tulisi ajoittaa siten, että ministeriöiden säädösmuutokset tehtäisiin syyskaudella 2019. Lain voimaantulo tulisi siten olla aikaisintaan 1.1.2020. Mieluiten myöhemmin. On todennäköistä, että ministeriöt huomaavat esimerkiksi teknistä käyttöyhteyttä koskevia säännöksiä tarkistaessaan muitakin tiedonhallintalakiin tai henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön liittyviä tarkistustarpeita. Tästä syystä olisi ministeriöille syytä jättää tarpeeksi aikaa säädösvalmisteluun. Lisäksi voimaantulon ja siirtymäaikojen määrittelyssä tulisi ottaa huomioon se, ettei ole taloudellisesti eikä muutoinkaan tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia sel-laisiin tietojärjestelmiin, jotka joka tapauksessa uudistetaan lähivuosien aikana. Ottaen huomioon lain ehdotetun voimaantulopäivän, esitettyä siirtymäaikaa voisi yhtenäistää esim. 24 kk:ksi kaikissa momenteissa. Siirtymäsäännöksiä voi olla tarpeen myös laajentaa koskemaan muitakin kuin nyt mainittuja lukuja ja pykäläiä.

14. Muut huomiot

HE-luonnoksen perusteluissa viitataan tietosuojalakiin. Tällä hetkellä kyseessä on vasta ehdotettu tie-tosuojalaki ja tämä tulisi käydä HE-luonnoksesta ilmi. Jos tiedonhallintalakia koskevan HE:n esittely siirtyy lausuntokierroksen johdosta annettavaksi syyskaudella 2019, perusteluja on tarpeen täydentää vain ao. säädöskokoelmanumerolla. Tiedonhallintalakiehdotuksen 6, 7, 12, 21 ja 38 §:ssä on asetuk-senantovaltuus. MMM kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiin kirjoiteta, mille ministeriölle esittelyvas-tuu valtioneuvoston asetuksesta kuuluu. Asia määräytyy valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ja maininnat esittelevästä ministeriöstä on syytä poistaa HE-luonnoksesta. Vastaavat korjaukset tulee tehdä esityksen perusteluihin. HE-luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, mistä asioista on tarpeen säätää lain tasolla ja mistä asioista voitaisiin säätää valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella. MMM toteaa, että enimmältä osaltaan säännökset liittyvät siihen, millaiset tietojärjestelmät julkisella hallinnolla on. Vaikka toimivat tietojärjestelmät ovatkin hyvän hallinnon yksi osatekijä, valtion tietohallinto ei kuitenkaan pääosin ole sellainen asia, jolla luodaan yksityisiin ulottuvia oikeusvaikutuksia, ja josta olisi tarpeen säätää lain tasoisin säännöksin. MMM katsoo, että esimerkiksi tiedonhallintalakiehdotuksen esimerkiksi 4, 7, 10, 11, 20, 23 ja 24 §:ssä on tarpeettoman yksityiskohtaisia laintasoisia säännöksiä. Tällaisista seikoista olisi järkevämpää säätää valtioneuvoston asetuksella.

HE-luonnoksen jakso ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” on pitkä ja sen luettavuuden parantamiseksi tekstiin tulisi lisätä väliotsikkoja. Kyseisessä jaksossa tarkastellaan mm. asetuksenantovaltuuksia. Sen sijaan lakiehdotusta tulisi jatkovalmistelussa analysoida vielä siltä osin, mitkä asiat ovat siinä määrin teknisluonteisia, että niistä voitaisiin säätää lain sijaan asetuksella. Lisäksi MMM kiinnittää huomiota siihen, että yksityiskohtaisista perusteluista puuttuu kokonaan jakso ”Tarkemmat säännökset ja määräykset”. Kyse on HELO-ohjeiden mukaisesta vakio-otsikosta. Ehdotuksen yksityis-kohtaisia perusteluja tulisi lisäksi kauttaaltaan selventää, jotta niistä kävisi ilmi, milloin ehdotetut säännökset vastaavat nykytilaa ja milloin ne ovat uusia.

MMM kiinnittää huomiota siihen, että nyt lausunnolla olevan HE-luonnoksen tavoitteena on edistää digitalisaatiota julkisella sektorilla. Ruotsissa sikäläiseen hallintolakiin on sisällytetty säännös, joka mahdollistaa päätösten tekemisen automaattisesti. Ks. Förvaltningslag (2017:900) 28 §. Olisi ollut luontevaa, että hallintolakia olisi täydennetty automaattista päätöksentekoa koskevalla säännöksellä. Ensiksi tulisi luonnollisesti selvittää nykytilaa ja arvioida sitä. Tuohon arviointiin kuuluu olennaisena osana EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan analysointi. MMM katsoo, että yleislainsäädän-nön tulisi nimenomaan tietyin edellytyksin mahdollistaa automaattinen päätöksenteko. Lainsäädän-nön yhtenäisyyden vuoksi tällaisen päätöksenteon mahdollistava säännös tulisi olla yleislaissa. Joh-donmukaisin uuden säännöksen sijoituspaikka olisi hallintolaki.

MMM kiinnittää vielä huomiota siihen, että HE-luonnoksessa ei ole pohdittu lainsäädännön yhtenäisyyttä ja selkeyttä. Lakiehdotus sisältää säännöksiä, jotka edellyttävät muutoksia erityislainsäädäntöön (tietojen kysyminen suoraan toiselta viranomaiselta, tekninen käyttöyhteys ja katseluyhteys sekä tietojen säilytysaika). Hyvään säädösvalmisteluun kuuluu se, että tällöin muutokset joko tehdään yleislakia koskevan HE:n liitelakeina tai erillisinä lakihankkeina. Jos muutokset yleislain johdosta jou-dutaan tekemään erillisinä lakihankkeina, tällöin tulee yleislain voimaantulon osalta huolehtia siitä, et-tä muutokset erityislainsäädäntöön ainakin enimmältä osin ehditään tehdä asianmukaisen valmistelun kautta ja siten, että ne tulisivat voimaan samanaikaisesti ehdotetun yleislain kanssa.

Tulevaisuuden tarpeiden huomioiminen luonnoksessa

Luonnoksessa ehdotettavat säädökset ovat omiaan rajoittamaan ja jäykistämään erilaisten operatiivis-ten toimintojen palvelutehtävien kehittämistä. Selvää on, että valtionhallinnon

kehittämistä tullaan jatkossakin jatkamaan ja lakiehdotusta valmisteltaessa olisi otettava huomioon valtionhallinnon struktuuriset tavoitteet hallintopalvelujen kehittämisessä, mikä mahdollistaisi palvelutehtävien keskittämisen palvelukeskuksiin. Lait vaikuttaisivat rajoittavan muun muassa sitä, että kaksi tai useampi valtion virasto, liikelaitosta ja niin edelleen taikka kuntaa ja myöhemmin maakuntaa voisivat keskinäisellä sopimuksella sopia siitä, että ne keskittävät kirjaamopalvelut ja muodostavat esimerkiksi yhden arkis-tonmuodostajan ja että sopimuksella olisi mahdollista sopia vastuiden ja kustannuksien jakautumisesta sopimusosapuolten kesken. Tämä voisi mahdollisesti pienentää sekä valtion että kuntien menoja niiden ryhtyessä panemaan täytäntöön luonnoksessa ehdotettuja lakeja.

Ehdotettua sopimuksen perusteella keskitettävää kirjaamo- ja arkistopalvelua ei voitane pitää oikeudellisesti ongelmallisena, sillä sopimusosapuolet jatkossakin vastaavat eri lainsäädännöissä säädetyistä velvollisuuksista. Todettakoon esimerkinomaisesti, että oikeudellisesti ja käytännön toiminnan kannalta viime kädessä yksittäiset ratkaisut asiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta tekee asiakirjan laatu tai asiassa toimivaltainen viranomaisen virkamies. Julkisuuslain mukaan toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakirjoja käsitellään viranomaisessa hyvän hallintotavan mukaisesti (ks. HaVM 32/2014 vp, julkisuuslain mukaisen viranomaisen erillisyyden periaate). Todettakoon, että esimerkiksi kirjaamo- ja arkistopalvelua voidaan pitää viranomaiskoneiston sisäisenä toimintana, jonka tarkoituksena on osaltaan julkishallinnon toimivuuden turvaaminen. Se, miten kirjaamo- ja arkistopalvelu käytännössä järjestetään (s.o. yksin tai yhdessä muiden tiedonhallintayksikköjen kanssa) ei vaikuta eikä ole tarkoitettukaan vaikuttamaan hallinnon ulkopuolisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tämän vuoksi MMM katsoo, ettei sille pitäisi olla estettä, että tiedonhallintayksiköt voisivat jatkossa sopia kirjaamo- ja arkistopalvelun yhteisestä järjestämisestä. Lainsäädännön selkeyden vuoksi asiasta olisi syytä olla kuitenkin säännös uudessa tiedonhallintalaissa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että luonnoksessa ehdotetulla laeilla on merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, kuntien tehtäviin ja itsehallintoon. Tämän vuoksi voidaan perustellusti arvioida, että luonnoksessa ehdotettava laki on merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kuntien rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu luonnoksessa ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin erityisesti kuntien itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (kts. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Tämä saattaa olla myös merkityksellistä sen vuoksi, etteivät ehdotettavat lait saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

Luonnoksen perustelujen ja valtioneuvoston hankeikkunan mukaan esityksestä on tarkoitus pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Edellä oleva huomioon ottaen sitä voidaan pitää perusteltuna. Samalla perustuslakivaliokunta voisi arvioida valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja muiden aluehallintovirastojen työjaon mahdollista muuttamista koskevien säännösten perustuslainmukaisuuden, mikäli lakiehdotukset viedään eduskunnan käsiteltäväksi luonnoksessa ehdotetussa muodossa.

Vaikutuksien arvioinnista ja luonnoksessa ehdotetun lakien käsittelemisestä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa

Yleisenä havaintona voidaan todeta, että luonnoksen sivulla 32 yleisperusteluissa on todettu, että eh-dotettuun sääntelyyn sisältyvät tietoturvaluusäännösten taloudelliset vaikutukset voivat olla mer-kittävät kunnille ja kuntien eri yhteistoimintamuodoille. Laissa ehdotetut tietojärjestelmien käyttöoi-keuksien hallintaa ja käytöstä kerättäviä lokitietoja koskevien velvoitteiden voidaan arvioida aiheut-tavan lisäkustannuksia lain soveltamisalaan kuuluvilla tahoilla.

Luonnoksen sivulla 37 on todettu, että ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden toteutuksen kustan-nusten arvioidaan olevan yhteensä noin 80–130 miljoonaa euroa. Koska ehdotetut säännökset lähinnä korvaavat ja tarkentavat voimassa olevaan sääntelyä, voidaan osa ehdotukseen sisältyvien velvoittei-den toteuttamien edellyttämistä resursseista kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjeste-lyillä.

Edellä todetulla perusteella on katsottavissa, että luonnoksessa ehdotetuilla laeilla on vaikutusta kun-tien tehtäviin ja niiden itsehallintoon ja että näistä aiheutuu kunnille merkittäviä lisäkustannuksia. Luonnoksesta ei tarkemmin ilmene, onko ehdotusta tarkoitus käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Edellä esitetyn vuoksi voisi olla syytä harkita, että luonnos käsiteltäisiin kuntata-louden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Yleisellä tasolla MMM pitää esitystä tarpeellisena. Koska tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö kos-kee julkista hallintoa kokonaisuudessaan, tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota säänte-lyn selkeyteen. MMM katsoo, ettei jatkovalmistelun osalta riitä, että lausuntokierroksen johdosta teh-dään vain yksittäisiä teknisiä korjauksia HE-luonnokseen. Jatkovalmistelussa tulisi myös huolehtia sii-tä, että lakiehdotuksen säännökset ovat selkeästi johdettavissa nykytilan kuvauksesta ja nykytilan ar-viointista. HE:n lakiehdotukset näyttävät perustuvan puutteelliseen nykytilan selvitykseen tai vaihto-ehtoisesti nykytilan kuvausta ja sen arviointia ei ole ehditty asianmukaisesti kirjoittaa esityksen yleis-perusteluihin siten kuin säädösvalmisteluohjeet edellyttävät. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi kiinnittää huomiota asioiden selkeään esitystapaan. Jakoa aineellisiin ja menettelyllisiin säännöksiin tulisi sel-keyttää. Lakiehdotuksen käsitteitä tulisi selkeyttää ja lisätä määritelmiä, jotta esityksestä tulisi ym-märrettävämpi. Samoin lakiehdotuksen säännöksiä tulisi tarkastella kokonaisuutena ja miettiä, mitkä säännökset nostetaan lain tasolle ja mistä säädettäisiin asetuksella. MMM:n näkemyksen mukaan tältä osin esitys ei ole täysin looginen, koska hyvin teknisluonteisia asioita nostettaisiin lain tasolle. Esityk-sen perusteluissa tulisi myös kootummin kuvata, minkälaisia muutostarpeita uudella tiedonhallintalail-la on erityislainsäädäntöön ja selostaa, missä aikataulussa ja minkälaisessa prosessissa muutostyö olisi tarkoituksenmukaista tehdä. Kyseisten muutosten vaatima aika tulisi ottaa huomioon ehdotetun tie-donhallintalain voimaantulosäännöksessä. Kun VM:n tarkoituksena on kuitenkin tehdä lainsäädäntöä, joka ”kestää aikaa” ja jolla on myös vaikuttavuutta, MMM katsoo, ettei kyseiseen tavoitteeseen pääs-tä, ellei esityksen edellä selostettuja puutteita korjata. MMM:n mielestä esityksen viimeistelyä ei ole mahdollista tehdä 2–3 viikossa.

Tiedonhallintalakia koskeva HE liittyy hallitusohjelmaan ja on ymmärrettävää, että valtiovarainminis-teriö lähtökohtaisesti haluaa saada esityksen eduskunnan käsittelyyn tämän hallituskauden aikana. MMM korostaa, että tiedonhallintaa koskevan HE:n tavoitteet lienevät yleisesti ja poliittisesti hyväk-syttäviä ja näin ollen esitys olisi huolellisen jatkovalmistelun jälkeen annettavissa eduskunnalle myös syyskaudella 2019 budjettilakina. Esityksen antamiselle budjettilakina on todennäköisesti perusteita,

kun mietitään ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia, mutta asia riippuu viime kädessä siitä, miten la-
kiehdotuksen säännöksiä jatkovalmistelussa muutetaan. Kun esitys on vielä nyt lausuntovaiheessa
näinkin keskeneräinen, on erittäin todennäköistä, että esitystä jouduttaisiin korjaamaan vielä
eduskun-takäsittelyn aikana. Eduskunnan verkkosivun mukaan hallintovaliokunnassa on jo nyt
vireillä useita (n. 20 kpl) hallituksen esityksiä, joista valiokunnan on tarkoitus antaa mietintö. Lisäksi
perustuslakiva-liokunnan työ on ruuhkautunut. Edellä oleva huomioon ottaen MMM:n mielestä on
olemassa painavia perusteita sille, että esityksen valmisteluun otetaan aikalisä ja esitys annetaan
eduskunnalle vasta syyskaudella 2019. Ensi vuoden syksyllä asian käsittelyyn hallintovaliokunnassa ja
perustuslakivalio-kunnassa olisi enemmän aikaa. Koska on todennäköistä, että tämän
lausuntokierroksen johdosta esi-tykseen on tarpeen tehdä paljon muutoksia, edellä selostettu
aikataulu mahdollistaisi myös uuden kuulemisen ensi kevään tai kesän aikana.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Lisäresursseja tai vaihtoehtoisesti enemmän toteutusaikaa (nyt siirtymäsäännöksissä 12 kk)
tarvitaan.

Tietoturvallisuus:

Lisäresursoinnin tarve riippuu siitä, millaisella tietoturvallisuuden "perustasolla" kunkin
viranomaisen tietojen käsittely on, mutta todennäköistä on, että lisäresursseja tarvitaan muuhunkin
kuin lokien hal-linnan toteuttamiseen.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Kuten esityksessäkin on mainittu, lisäresursseja tarvitaan uusien tehtävien toteuttamiseen ja
erityisesti tiedon hakutoimintojen suunnitteluun ja toteutukseen

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Kustannusten arviointi on vaikeaa, mutta 30-50 000 euron arvio teknisen rajapinnan
tietojärjestelmä-kohtaisista kustannuksista vaikuttaa kuitenkin liian alhaiselta, jos ja kun
tietojärjestelmällä tarkoite-taan tietojenkäsittelylaitteiden, ohjelmistojen ja muun tietojen käsittelyn
muodostamaa kokonaisjär-jestelyä, kuten esityksessä on määritelty.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Tietovarantojen ja tietojärjestelmien muuttaminen vastaamaan arkistoon siirron edellytyksiä sekä
tie-tojen pseudonymisointi ja metatietopalvelun kehittäminen ovat isoja tehtäväkokonaisuuksia,
joiden kustannuksia ei pystytä toistaiseksi kunnolla arvioimaan. Tietoaineistojen säilyttämisessä ja
arkistoin-nissa ei vielä kovin yleisesti oletettavasti olla sillä kypsyytasolla, mitä tietovarantojen ja -
järjestelmien arkistoon siirto, tietojen pseudonymisointi ja metatietopalvelujen käyttöönotto
edellyttäisivät.

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arviointi, yleistä:

Vaikutusarviointia varten ei ilmeisesti ole koottu valmistelun aikana eri hallinnonaloilta taustatietoa. Vaikutusarvioinnissa on hyvin niukasti euromääriä. Esimerkiksi yleisperustelujen 4.2 luvussa todetaan, että toimenpiteiden toteutuksen kustannukset olisivat kokonaisuudessaan 10–13 miljoonaa euroa, mutta arvioinnista ei käy tarkemmin ilmi, miten tähän lukuun on päädytty ja miten kustannukset jakautuvat hallinnonaloittain.

Yleisperustelujen luvussa 4.1 todetaan, että tiedonhallinnan järjestämisen vaatimiin voimavaroihin vaikuttavat voimakkaasti, tulevat muutokset palveluita toteuttavien tiedonhallintayksiköiden tehtävissä ja rakenteissa. Toiminnan organisointi uusiin hallinnollisiin rakenteisiin edellyttää pääsääntöisesti uusien käytäntöjen ja prosessien uudelleen luomista riippumatta siitä, siirtyvätkö tehtävät ja tehtäviä toteuttavat resurssit olemassa olevilta organisaatioilta. Jää epäselväksi mihin toiminnan organisoinnin muutostarpeisiin tässä viitataan.

Yleisperustelujen luvussa 4.2 todetaan: ”Valtionhallinnon osalta lakiehdotukseen sisältyvien tietoturvallisuutta ja tietojen turvallisuusluokittelua koskevien säännösten ei arvioida aiheuttavan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksen vastatessa pitkälti voimassa olevaa sääntelyä, ei esitettyjen velvoitteiden arvioida edellyttävä sellaisia lisäresurssitarpeita, joita ei ole mahdollista toteuttaa olemassa olevien resurssien uudelleen allokoinnilla. Ehdotukseen sisältyvä säännösehdotus viranomaisen velvoitteesta toteuttaa säännöllisesti toistuvan vakiosisältöisen tiedon luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla tiedon saantioikeuden omaavalle viranomaiselle ei myöskään arvioida edellyttävän merkittävää lisäpanostusta tiedonsiirto-rajapintojen toteuttamiseen. Valtion tietohallintoa koskevan kyselyn perusteella viranomaisten välinen tiedonsiirto on useiden lakiehdotuksissa tarkoitettujen käyttötarkoitusten osalta järjestetty jo nykyisin tietojärjestelmien välisellä tiedonsiirrolla. Suunnitteilla olevien tiedonsiirron kehittämiskohteiden osalta toteutuksen edellyttämät voimavarat on pääsääntöisesti huomioitu kunkin kehitys-kohteen resursseissa.” Näiltä osin MMM toteaa, ettei voida edellyttää, että tietoja luovuttava viranomainen toteuttaisi rajapinnat omalla kustannuksellaan, eikä saantioikeuden omaavalle aiheutuisi lainkaan lisäkustannuksia. Viranomainen on roolista riippuen sekä luovuttaja että tiedon-saantioikeuden omaava. Tästä syystä olisi kenties oikeammin todeta, että tiedonsiirto-rajapintojen toteuttaminen edellyttää (merkittävää) lisäpanostusta viranomaisille yleisesti. Viranomaisten välisen tiedonsiirron osalta MMM toteaa, että tiedonsiirto on edelleen merkittävilta osin järjestämättä lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla, ja ehdotettavan lainsäädännön vaikutukset olisivat merkittäviä. Esimerkiksi MMM:n hallinnonalaan kuuluvien elinkeinokatalouden ja erätalouden yhteisen teknisen ympäristön tietojärjestelmien osalta, jos kaikki tiedonluovutukset toteutettaisiin vaatimustenmukaisina rajapintoina, uusien rajapintojen yhteiskustannukset ovat yli 500 000 euroa. Lopullinen kokonaiskustannus riippuu luonnollisesti siitä, kuinka moni nykyisistä tiedonluovutuksista korvattaisiin rajapinnoilla. Nykyisten selausyhteyksien (käyttöoikeuksien) muuttaminen uuden lain mukaisiksi katseluyhteyksiksi maksaisi sekin yli 500 000 euroa riippuen siitä, kuinka monta saman luovutuksensaajan katseluyhteyttä voidaan yhdistää yhdeksi. Mikäli rajapintoihin ja katseluyhteyksiin toteutettaisiin lisäksi lakiehdotuksessa esitetyt tekniset varmistukset, kustannukset kasvaisivat karkeasti arvioituina kymmenkertaisiksi.

Kappaleessa 4.6 todetaan, että ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden tiedonhallintoyksiköille julkaista toimintaansa ja tiedonhallintaansa koskevia tietojaan (tiedonhallintakartta) voidaan parantavan välillisesti yritysten tulemistä julkisen hallinnon tiedonhallinnan palvelujen markkinoille, kun tieto viranomaisten tiedonhallinnasta ja siihen liittyvistä menettelyistä on hyödynnettävissä yritysten palvelu- ja tuotekehityksessä. Olisi hyvä täsmentää mitä tarkoitetaan yritysten tulemisella

julkisen hallinnon tiedonhallinnan palveluiden markkinoille, koska julkinen hallinto ei lähtökohtaisesti toimi markkinoilla (s.o harjoita taloudellista toimintaa). Samalla tätä asiaa tulisi tarkastella myös tietoturvallisuuden näkökulmasta.

Vaikutuksia on esityksessä arvioitu yleisellä tasolla varsin perusteellisesti. Tiedonhallintaan liittyvän toiminnan organisointi ja toimenpiteiden toteutus nykyisillä resursseilla edellyttää tarkennettua, yhteistä toimeenpanon ohjeistusta (käsikirja tms.) ja priorisointia, aikataulutusta (tiekartta ja tehtäväkoh- taiset aikataulut siirtymäsäännökset huomioon ottaen) sekä koulutusta. Mahdollisuudet tietojen pa- rempaan hyödyntämiseen organisaatioiden ja toimintaprosessien välillä ovat esityksen pohjalta ole- massa, mutta toteutuksessa tarvitaan määrätietoista työtä, yhteistä ohjeistusta, suunnittelua, koordi- nointia ja valvontaa sekä osin pidempää toimeenpanoaikaa kuin siirtymäsäännöksissä nyt on esitetty.

Ottaen huomioon mitä edellä kohdissa 1 ja 2 on todettu ja jos lakiehdotukset viedään eduskunnan käsiteltäväksi lausunnolla olevassa muodossa, MMM katsoo välttämättömäksi, että luonnokseen yleisperusteluihin lisätään henkilöstövaikutuksia koskeva kohta ja siirtymäsäännöksiin lisätään henki- löstön asemaa koskevat säännökset. Lisäksi perusteluissa tulisi mainita kuinka esitys vaikuttaa valtion talousarvioon, kun määrärahoja siirretään virastoilta toisille henkilöstön mukana.

Alkuperäinen allekirjoitettu lausunto on maa- ja metsätalousministeriön arkistossa.

Nieminen Timo-Ville
Maa- ja metsätalousministeriö