

Virpi M Korhonen

11.10.2018

VN/4417/2018  
VN/4417/2018-OM-7

Valtiovarainministeriö

Viite VM/1631/03.01.00/2018

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tavoitteena on uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä. Tavoitteeksi mainitaan, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin laadukkaan tiedonhallinnan tukemana. Tällaista tavoitetta voidaan pitää kannatettavana.

Tarkoituksena on säätää uusi yleislaki, johon koottaisiin sääntelyä muista hallinnon yleislaeista sekä tietohallintolaista. Sääntelykohde on jossakin määrin vaikeasti hahmotettava, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia ehdotetun sääntelyn selkeydelle. Yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi olisi tärkeää, että yleislain säännökset olisivat mahdollisimman yksiselitteisiä ja harkittuja, ja perustelut muodostaisivat tiiviin, systemaattista ja ilmaisultaan selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden. Esityksen valmisteluun varatussa lyhyehkössä määrääjässä näihin tavoitteisiin ei kuitenkaan ole valitettavasti pystytty vastaamaan kovin onnistuneesti. Näiltä osin esityksessä on vielä jatkovalmistelussa kehitettävää. Esityksen otsikointi ei myöskään kaikilta osin vastaa hallituksen esityksen laatimisohteja.

Lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena voidaan hallituksen esityksen laatimisohteiden (HELO OM 2014:4) mukaisesti pitää, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet, ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esitysluonnoksen perusteella on kuitenkin vaikea muodostaa jäsentynyttä kokonaiskäsitystä edellä kuvatuista seikoista, sillä systemaattinen kuvaus edellä kuvatuista monelta osin puuttuu. Nykytilan arviota koskevassa jaksossa tulisi tuoda esiin havaitut konkreettiset epäkohdat, niiden syyt sekä niistä johtuvat perusteet sääntelyn uudistamiselle. Niiltä osin kuin nykytilaa on esityksessä arvioitu tai muutosten vaikutuksia kuvattu, on se tehty pääasiassa tarpeettoman abstraktilla tasolla. Olennaisena puutteena voidaan pitää myös sitä, että säännösten perusteluista ei selviä miltä osin ehdotetaan muutosta suhteessa nykytilaan ja miltä osin sääntely vastaa voimassa olevaa. Tästä olisi tehtävä kunkin ehdotettavan säännöksen osalta selkoa, vaikka ehdotettu laki onkin uusi.

2 luku.

Ehdotettavan tiedonhallintalain velvoitteet koskevat toisaalta viranomaista ja toisaalta tiedonhallintayksikköä. Tiedonhallintayksikkö on käsitteenä ja toimijana uusi. Oikeusministeriön hallinnonalalla monet tietohallinnon ja tiedonhallinnan vastuut ja toimenpiteet on järjestetty toimintasektoreittain. Yhteen toimintasektoriin (esim. tuomioistuimet) voi kuulua useita virastoja. Erityisesti tämä sektorikohtaisuus koskee koko sektorin yhteisessä käytössä olevia tietojärjestelmiä ja niiden käyttämiä tietovarantoja.

Ehdotettu määritelmä tiedonhallintayksiköstä ja sille myöhemmissä pykälissä esitetyistä tehtävistä ja vastuista aiheuttaa tällaisten toimintasektoreiden osalta turhaa byrokratiaa ja tehottomuutta sekä hämärtää rakennettua tiedonhallinnan kokonaisuutta. Oikeusministeriö katsoo, että ministeriöiden

| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address               | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office         | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone        | Faksi<br>Fax<br>Fax                          | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|--|--|--|---|
| Oikeusministeriö<br>PL 25<br>FI-00023 Helsinki<br>Finland | Eteläesplanadi 10<br>00023 Helsinki<br>Finland | 0295 16001<br>Internat. +358 295 16001 | (09) 160 67730<br>Internat. +358 9 160 67730 | oikeusministerio@om.fi<br>www.oikeusministerio.fi         |

Virpi M Korhonen

11.10.2018

VN/4417/2018

VN/4417/2018-OM-7

päätettäväksi tulisi jättää se, millaisia tiedonhallintayksiköitä sen omalla hallinnonalalla on, ja miten sellaiset tiedonhallinnan vaatimukset, joita ei ole välttämätöntä kohdistaa viranomaiselle, kohdistetaan joko virastotasolle tai tietyissä tapauksissa (esim. virastojen yhteiskäytössä oleva tietojärjestelmä) laajemmalle kokonaisuudelle.

Ehdotetun lain soveltamisalaa (3 §) on jatkovalmistelussa uudelleenarvioitava vielä sekä tuomioistuinten, ja erityisesti niiden lainkäyttötoiminnan, että Ahvenanmaan maakunnan osalta. Lain soveltamisesta Ahvenanmaalla on esityksessä keskityttävä perustelemaan sitä, mitä ehdotetaan säädettäväksi. Sen sijaan sitä mitä ei ehdoteta, ei tarvitse perustella. Huomattava on, että Ahvenanmaan itsehallintolaissa on säännös valtakunnan julkisuuslain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisissa siltä osin kuin nämä osallistuvat esim. EU-asioiden kansalliseen valmisteluun (vrt. Itsehallintolain 60 a §). Julkisuuslain viranomaiskäsitteeseen itsehallintoviranomaiset lukeutuvat. Asiassa on kuultava Ahvenanmaan maakunnan hallitusta, jollei kuuleminen ole jo vireillä. Jos lain tulevasta soveltamisesta Ahvenanmaalla on hiemankin epäselvyyttä, on asiasta pyydettävä lisäksi lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Jos lakiehdotukseen sisällytettäisiin Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia ja maakunnan viranomaisia koskevia säännöksiä, nämä on hyväksyttävä perustuslainsäätämisyksityksessä ja maakuntapäivillä 2/3 määräenemmistöllä (vrt. Itsehallintolain 69 §). Tuomioistuinten riippumaton asema (PL 3 §) on myös huomioitava osana säätämisyksityksensä perusteluja.

Lakiehdotusluonnoksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta. Tiedonhallintalautakunnalle on kaavailtu varsin runsaasti vaativia ohjaavia, hallinnollisia ja valvonnallisia tehtäviä. Esityksessä ei ole arvioitu, minkälaiset ovat ehdotetun määräaikaisen lautakunnan kyvyt ja mahdollisuudet selviytyä sille kaavailtuista tehtävistä, ja onko ehdotettu lautakuntamuoto kaavailtujen tehtävien hoidon näkökulmasta tarkoituksenmukainen ratkaisu. Huolta ovat aiheuttaneet muun muassa resurssoinnin riittävyys, asiantuntemuksen riittävä laaja-alaisuus sekä osaamisen jatkumo määräaikaisessa rakenteessa. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että koska arkistoitavista tietoaineistoista suuri osa pitää sisällään henkilötietoja, lautakunnan kokoonpanossa on syytä varmistua riittävästä tietosuojaa koskevasta asiantuntemuksesta. Tämä on olennainen vaatimus myös muissa kuin erityisiin henkilötietoryhmiin ja arkaluontoisiin tietoihin liittyvissä tilanteissa, joissa on tarkoitus varata tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi.

Ehdotuksen mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta päättäisi arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista sekä tietojen arkistointipaikasta. Tämän vuoksi sääntely kytkeytyy myös 3. lakiehdotuksen 27 §:ään. Arkistoitujen salassa pidettävien asiakirjojen antamisesta päättää arkistointipaikasta riippuen joko se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut, tai Kansallisarkisto. Näin ollen arkistopaikasta päätettäessä tiedonhallintalautakunta päättää samalla siitä, kenelle kuuluu toimivalta päättää arkistoitujen asiakirjojen luovuttamisesta. Tältäkin osin tiedonhallintalautakunta käyttää merkittävää toimivaltaa.

Lakiehdotusluonnoksen 12 §:ssä ehdotettu muutossuunnitelmaa koskeva lausuntomenettely on oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeettoman raskas. Ministeriöiden vastuu hallinnonalansa tiedonhallintayksiköiden muutossuunnitelmien valvonnasta ja asianmukaisuudesta olisi tässä yhteydessä riittävä velvoite. Valtiovarainministeriön lausuntomenettelyn voisi jatkossakin säilyttää yli 5 miljoonan euron hankkeissa. Lisäksi valtiovarainministeriön lausuntoa voitaisiin edellyttää tätä pienemmissä hankkeissa, joissa hallinnonalaa ohjaava ministeriö katsoo muutoksella olevan merkittäviä vaikutuksia julkisen hallinnon yhteentoimivuuteen.

3 luku.

Lakiehdotuksen 10 ja 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintamallista ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta. Mainituilla suunnitteluvetoilla on tarkoitus korvata myös voimassa olevan julkisuuslain nojalla annetussa julkisuusasetuksen (1030/1999) 1 §:ssä säädetty. Koska

| Postiosoite<br>Postadress<br>Postal Address               | Käyntiosoite<br>Besöksadress<br>Office         | Puhelin<br>Telefon<br>Telephone        | Faksi<br>Fax<br>Fax                          | s-posti, internet<br>e-post, internet<br>e-mail, internet |
|---|--|--|--|---|
| Oikeusministeriö<br>PL 25<br>FI-00023 Helsinki<br>Finland | Eteläesplanadi 10<br>00023 Helsinki<br>Finland | 0295 16001<br>Internat. +358 295 16001 | (09) 160 67730<br>Internat. +358 9 160 67730 | oikeusministerio@om.fi<br>www.oikeusministerio.fi         |

Virpi M Korhonen

11.10.2018

VN/4417/2018

VN/4417/2018-OM-7

tiedonhallintalaissa näkökulma ja säätämistapa poikkeavat jossakin määrin julkisuuslain lähtökohdista, olisi jatkovalmistelussa vielä kertaalleen huolellisesti varmistuttava, että kaikki julkisuusasetuksen 1 §:ssä esiin tuodut näkökulmat tulevat uudessa lainsäädännössä riittävällä tavalla otetuksi huomioon.

4 luku.

Lakiehdotuksen 15 §:n yksityiskohtia on vielä syytä arvioida jatkovalmistelussa erityisesti ottaen huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 3 artiklan mukainen henkilötiedon määritelmä.

7 luku.

Lakiehdotuksen 28 § pitää sisällään menettelysäännöksen, vaikka muutoin niistä ei ehdotettavalla tiedonhallintalailla säädettäisi. Säännöstä on lausuntokierroksen aikana julkaistussa uudessa versiossa korjattu niin, että sen soveltaminen on rajattu hallintoasioihin. Tätä voidaan pitää hyvänä muutoksena, sillä lainkäyttöön säännös on soveltumaton. Säännöksen tarkoituksena on vähentää asiakkaan vaivaa, jota voidaan toki pitää hyvänä tavoitteena, mutta ehdotetun vaikutuksia hallintomenettelyn kokonaisuuteen ei ole arvoitu kovin tarkasti. Erityisesti arvio suhteesta hallintolaisissa säädettyihin asian käsittelyä ja selvittämistä sekä asianosaisen kuulemista koskeviin säännöksiin puuttuu.

8 luku

Säilytysaikojen määrittely on lakiehdotuksen (32 §) mukaan viranomaisen vastuulla. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyt vastuita ei voida kuitenkaan kansallisella lailla säätää siirrettäväksi toiselle toimijalle. Koska rekisterinpitäjä voi olla eräissä tilanteissa myös muu kuin viranomainen, on ehdotettua sääntelyä uudelleenarvioitava tästä näkökulmasta jatkovalmistelussa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan, Kansallisarkiston lausuntoon ja tiedonhallintalautakunnan päätökseen liittyviä prosesseja on selkeytetty lausuntokierroksen aikana julkaistussa päivitetyssä versiossa. Edelleen jossakin määrin epäselvää on miten, kenen aloitteesta ja missä aikataulussa ensikertainen elinkaari päätöstä koskeva menettely käynnistyy. Se vaikuttaa käynnistyvän tiedonhallinnan muutossuunnitelmalla, vaikka viranomainen oli uusi, eikä ehdotetun 11 §:n 1 momentin johdantolauseen sanamuodon perusteella suoraan tilanteeseen sovellu. Täysin selvää ei myöskään ole 34 §:ssä säädetyin Kansallisarkiston lausunnon juridinen luonne, jota tiedonhallintoyksikkö on velvollinen noudattamaan.

Lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettäväksi ehdotettu elinkaari päätöksen vaikutusten suhteuttaminen jää myös epäselväksi. Lakiehdotuksen 38 §:ssä tarkoitettujen metatietojen sisältöä olisi hyvä avata vähintään esityksen perusteluissa.

9 luku

Siirtymäsäännökset vaativat jatkovalmistelussa vielä huomiota. Uusiin toimintatapoihin siirtyminen voi edellyttää siirtymäaika muiltakin kuin nyt ehdotetuilta osin. Lisäksi on ratkaistava säännösten soveltaminen jo olemassa oleviin, monelta osin analogisiin asiakirja-aineistoihin ja tähän kokonaisuuteen mahdollisesti liittyvien eritysten normien ja siirtymäaikojen tarve. Arvioissa ja sen perusteella tehtävissä ratkaisuissa tulee ottaa huomioon realistiset mahdollisuudet ja resurssit muutosten toteuttamiseen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on käynnissä useita laajoja tuottavuutta edistäviä ICT-kehittämishankkeita. Moni hankkeista valmistuu vasta vuosina 2020 tai 2021 ja vasta tämän jälkeen voidaan aloittaa vanhojen tietojärjestelmien alasajo. Kaikissa tapauksissa tiedon konversiota vanhasta tietojärjestelmästä uuteen ei ole luultavasti tarpeen tehdä, vaan joitakin poistuvia

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi M Korhonen

11.10.2018

VN/4417/2018

VN/4417/2018-OM-7

tietojärjestelmiä on tarkoitus käyttää, kunnes niissä sisällä olevat asiat on saatu käsiteltyä valmiiksi. Edellä kuvatun mukaisesti on tarpeen, että poistumassa oleviin tietojärjestelmiin ei sovelleta tiukkoja määräaikoja lakiehdotusluonnoksen 7 luvussa säädettäväksi ehdotettujen (27 § - 31 §) vaatimusten osalta.

#### Vaikutukset

Ehdotus aiheuttaisi tiedonhallintayksiköille merkittäviä kustannuksia sekä uusina hankintoina että lisähenkilöstön rekrytoineina. Kertaluonteisia kustannuksia olisivat mm. tiedonhallinnan järjestäminen, koulutus, kuvausten laatiminen sekä tiedonkäsittelyprosessien ja käytäntöjen muuttaminen. Jatkuvat kustannukset muodostuvat osaamisen ylläpidosta, tietoaineistojen säilyttämisen hallinnasta, tiedonkeruusta, luovutuksesta ja integraatioista. Oikeusministeriön hallinnonalalla on lukuisia virastoja, ja käytössä on kaikkiaan noin 70 tietojärjestelmää, mikä aiheuttaisi keskimääräistä arvioita suuremmat kustannukset. Esityksen vaikutusten valtiontalouteen on arvioitu olevan 10-13 miljoonaa euroa. Jos tästä 10 prosenttia kohdistuisi oikeusministeriön hallinnonalalle, olisi kustannusvaikutus yli miljoona euroa.

Osastopäällikön sijainen,  
lainsäädäntöjohtaja

Tuula Majuri

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Korhonen

Jakelu VM Valtiovarainministeriö



## Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/4417/2018-OM-7

Asiakirjan MD5 tiiviste

13ac9816fc8d9e5bb20505c8857b4088

Allekirjoitukset

| Allekirjoittaja  | Allekirjoituspäivämäärä | Varmenteen myöntäjä  |
|------------------|-------------------------|--|
| Virpi M Korhonen | 2018-10-12T13:59:34     | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus<br>CA,<br>OU=Organisaatiovarmenteet,<br>CN=VRK CA for Qualified<br>Certificates - G2\ OK |
| Tuula Majuri     | 2018-10-12T14:47:57     | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus<br>CA,<br>OU=Organisaatiovarmenteet,<br>CN=VRK CA for Qualified<br>Certificates - G2\ OK |