

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**

Aluehallintovirastojen valtakunnallinen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue (HAKE), joka toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston (ESAVI) yhteydessä, on koonnut lausunnon.

Aluehallintovirastot (6 kpl) toimivat kukin valtion aluehallinnon itsenäisinä monialavirastoina omilla toimialueillaan.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja eräistä siihen liittyvistä laeista on pääosin kannatettava ja sen tavoitteet tukevat digitalisoituvan hallinnon tarpeita sekä ennen kaikkea helpottavat kansalaisten asiointia viranomaisessa. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin monia asiallisia puoltavia perusteita uuden tiedonhallintaa koskevan lain säätämiseksi. Muun ohella toimintaympäristön muuttumisen takia on olemassa lähtökohtainen tarve säätää yleislain tasolla julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta ja yleisistä velvoitteista. Tämä olisi omiaan selkeyttämään nykyistä tilannetta. Tällä hetkellä sääntelyä on useassa eri laissa hajallaan ja osin myös päällekkäin. Tämä aiheuttaa jäykkyyttä prosesseissa ja soveltamis- ja tulkintahaasteita.

Nykyinen sääntely ei kaikilta osin koske kaikkia keskeisiä julkisen hallinnon toimijoita, kuten kuntia ja kuntayhtymiä. Uusi laki koskisi laajaa julkisen hallinnon kenttää, joka on maakunta- ja kunnallishallinnon sekä aluehallinnon osalta mittavan rakenteellisen ja toiminnallisen muutoksen kohteena. Toisaalta valtionhallinnon piirissä toimii saman hallinnon alan tehtävissä useita toimialueeltaan rajattuja itsenäisiä virastoja / viranomaisia, mutta tiedonhallinnan käytännöt saattavat poiketa toisistaan. Esitysluonnoksen mukainen menettelytapojen yhtenäistäminen ja se, että tietojen käsittelyä koskevat yleissäännökset keskitettäisiin yhteen perussäädökseen, ovat erittäin kannatettavia tavoitteita. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, viranomaistoimintoja yhtenäistävällä sääntelyllä on merkitystä kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen

kannalta ja myös resurssien tehokkaamman käytön, taloudellisuuden edistämisen ja tiedon laadun parantamisen kannalta. Tämä liittyy myös hyvän hallinnon mukaisen palveluperiaatteen toteuttamiseen. Suuressa kuvassa tiedonhallinnan järjestelyillä on vaikutusta viranomaistoiminnan julkisuusperiaatteen toteutumiseen ja tätä kautta viime kädessä perustuslaillisen demokratian toteuttamiseen.

Tiedon elinkaari pitää sisällään monia eri vaiheita ja toimijoita. Aluehallintovirastojen piirissä on näkemystä, että tämä elinkaariajattelu ei ole konkretisoitunut kaikilta osin julkisen hallinnon toiminnassa. Tämä saattaa osaltaan johtua sirpalemaisesta sääntelystä, joka ei konkretisoidu yhtenäisiksi ja yhteen toimiviksi menettelyiksi viranomaiskentässä. Digitalisaation edistäminen ja tiedon uudelleen käyttö, muun muassa viranomaisilla jo olemassa olevien tietoaaineistojen hyödyntämisellä, ei ole edennyt toivotussa määrin informaatio-ohjauksen keinoin. Esitysluonnoksen mukainen yleislaki kattaisi tiedon elinkaaren ja kaikki tiedon käsittelyyn liittyvät toimet tiedon hallinnan suunnittelusta arkistointiin.

Luonnosesitys myös palvelee sekä kansalaisen oikeuksia että viranomaisen velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyä koskevien menettelyjen ja tietojen käsittelyn kuvaamisessa.

## **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

Tiedonhallinnan sääntely on hajaantunut useaan yleislakiin ja runsaaseen erityislainsäädäntöön. Tiedonhallintaa koskevat käsitteet ja niiden määrittelyt sekä säädösten asialliset ja organisaatiokohtaiset soveltamisalat vaihtelevat jossain määrin. Menettelyt ja käytännöt vaihtelevat eri viranomaisissa ja jopa samojen eri puolilla valtakuntaa toimivien viranomaisten kesken.

Esitysluonnoksesta ilmenevä periaate, jonka mukaan tiedonhallinta sääntelykohteena tulisi määritellä tiedonhallintaan liittyvien tehtävien, vastuiden ja velvollisuuksien kautta, on kannatettava. Tiedon hallinta pitäisi nähdä koko tiedon elinkaaren ajan yhtenä kokonaisuutena, jossa eri toimijoiden vastuut on selkeästi määriteltä ja jossa jokainen toimija toimii vastuidensa mukaisesti. Tämä olisi selkeä lähtökohta.

Hallintovaliokunnan näkemys (HaVL 41/2014 vp.), jonka mukaan tietojärjestelmien kehittämistä ei pidä nähdä pelkkinä tietotekniikkahankkeina, vaan osana toiminnan ja palvelujen kehittämistä, voidaan nähdä nykyhallinnossa perustavanlaatuisena. Valiokunta korostaa tietojohdamista ja sitä, että toimintaprosessien ja tiedonhallinnan kokonaisvaltainen suunnittelu on osa viranomaisen toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamista.

Aluehallintovirastojen piirissä syntyneiden kokemusten perusteella tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen (681/2010, tietoturvallisuusasetus) mukaiset suojaustasojen (I-IV) luokitteluperusteet ovat sanamuodoiltaan niin väljiä ja tulkinnanvaraisia, että niiden yhdenmukainen soveltaminen eri organisaatioissa on haasteellista. Eri organisaatioiden erilaiset tulkintalinjat vaikeuttavat viranomaisten välistä tietojen vaihtoa. Asetus ei toisaalta edes koske kuntasektoria eikä sen käyttämiseen ole myöskään valtion hallinnossa yleistä velvollisuutta, vaan käyttö riippuu viranomaiskohtaisista käytön tarpeen määrittelyistä. Edellä mainittu puoltaa sitä, että ehdotetussa laissa tilannetta selkiytettäisiin ja asiakirjojen suojausluokituksista luovuttaisiin kokonaan ja toisaalta turvallisuusluokitteluperusteita täsmennettäisiin.

### **3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esitysehdotuksen perusteella tiedonhallintaan ehdotetaan perustettavaksi monialainen asiantuntijaviranomainen eli tiedonhallintalautakunta. Sen tehtävänä olisi muun ohella päättää, mitä aineistoja arkistoidaan ja mitä tuhoataan sekä valvoa tietoineistojen rekisteröinnin, säilyttämisen, arkistoinnin ja tuhoamisen menettelyitä.

Tiedonhallintalautakunnan toimivaltaan ja rooliin liittyen olisi tarpeellista täsmentää, miten se konkreettisesti toteuttaisi valvontaansa: voisiko lautakunta esim. ottaa asioita omatoimisesti käsiteltäväkseen. Tämä avaisi valvonnan luonnetta käytännössä ja sitä, olisiko valvonta tosiasiallista vai muodollista.

Lautakunta- nimikkeen voitane nähdä edustavan jossain määrin vanhakantaista organisoitumismallia. Aluehallintovirastojen piiristä on esitetty harkittavaksi sitä, että lautakuntamallin sijasta valtiovarainministeriön yhteyteen perustettaisiin tiedonhallinnan ohjauksen yksikkö siten, että yksiköllä olisi myös toimivalta antaa sitovaa ohjausta. Vaikka tavoitetilana olisi tiedonhallintalain soveltaminen organisaatiokohtaisesti omatoimisesti, myös sitovaa ohjausta tarvittane, koska eri organisaatioiden lähtötilanteet ovat niin eri tasoisia. Esitysluonnoksen perusteella voidaan perustellusti olla huolissaan ehdotetun lautakunnan resurssien riittävydestä, kun huomioi sille ehdotettujen tehtävien laajuuden ja sen, että lautakunta ei ilmeisesti toimisi jatkuvasti ja täysipäiväisesti. Viranomaisorganisaatiot ovat jo tähän mennessä tottuneet tekemään valtavan paljon taustatyötä pysyvää säilytystä koskevien päätösten valmistelun tukemiseksi. Vaikka tiedonhallintalain tarkoituksena on poistaa muodollisia raja-aitoja tiedonhallinnassa, ehdotettu tiedonhallintalautakunta edustaisi ministeriötasolla jyrkästi siiloutunutta organisoitumista ja työskentelymallia.

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

Ehdotus tiedonhallintaa koskevan yleislain säätämiseksi on lähtökohtaisesti kannatettava; tällöin koko julkisen hallinnon tiedonhallintaa, kunnat ja maakunnat mukaan lukien, säätelisi sama yleislaki. Tämä olisi omiaan selkeyttämään viranomaisille asetettuja vaatimuksia tiedonhallinnan järjestämisessä ja yhdenmukaistamaan menettelyjä. Tiedonhallinta on joka tapauksessa

viranomaisen toiminnan peruselementti, koska se on osa toiminnan ja talouden suunnittelua ja johtamista, joten sen asianmukaisella järjestämisellä on läpileikkaava vaikutus viranomaistoiminnassa. Voitaneet todeta, että tiedonhallinnan kautta peilautuu viranomaisen koko toiminta.

Tiedonhallinta käsittäisi kaikki erilaiset toimet, jotka kohdistuisivat tietoaineistoissa oleviin tietoihin ja asiakirjoihin. Tiedonhallinta kohdistuu koko tiedon elinkaareen sen eri käsittelyvaiheissa. Esitysluonnoksen 2 pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai toiminnassa muutoin syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia viranomaisen tietoaineistojen ja niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemiseksi elinkaaren ajan riippumatta tietoaineistojen tallentamis- ja muista käsittelytavoista.

Ehdotettavan tiedonhallintalain sääntely olisi kiinteästi sidoksissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) sääntelyihin. Julkisuuslain julkisuussääntely lähtee organisatorisesti viranomaisten erillisperiaatteesta. Osa tiedonhallintaan liittyvistä velvollisuuksista kohdistuisi viranomaisiin ja osa siihen organisaatioon, jossa viranomainen toimii eli tiedonhallintayksikköön.

Esitysluonnoksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan mm. valtion virastoja. Tiedonhallintayksikkö voisi koostua yhdestä tai useammasta viranomaisesta.

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 2 §:n (954/2014) 1-2 momenttien perusteella kaikissa aluehallintovirastossa on peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue sekä pelastustoimi ja varautuminen -vastuualue. Aluehallintovirastoissa on lisäksi ympäristölupavastuualue ja työsuojelun vastuualue, joiden toimialueista ja sijoittumisesta aluehallintovirastoihin säädetään erikseen.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 10 §:n (30/2015) mukaan aluehallintovirastojen toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä se keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Valtiovarainministeriö huolehtii viraston yhteisiä toimintoja ja muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.

Asetuksen 4 §:n mukaan aluehallintoviraston johtajana on ylijohdaja ja viraston vastuualueen päällikkönä johtaja. Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen päällikkönä on hallintojohtaja.

Asetuksen 2 §:n 3 momentin perusteella Etelä-Suomen aluehallintovirastossa olevan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen toimialueena on koko maa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta ja se hoitaa kaikkien aluehallintovirastojen sisäisen toiminnan hallinto- ja kehittämispalvelutehtäviä siten kuin 5 ja 5 a §:ssä säädetään. Aluehallintovirastojen työsuojelun tehtävien yhteisten tukipalvelujen järjestämisestä säädetään erikseen.

Asetuksen 5 §:n 1 momentin 4-5 kohtien mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävänä on tietohallintopalvelujen ohjaus, järjestäminen ja laadun seuranta, tiedonhallinnan ja kokonaisarkkitehtuurityön ohjaus ja kehittäminen, tietoturvan varmistamisen ohjaus ja koordinointi, riskien hallintamenetelmien tuottaminen, sähköisen asioinnin kehittäminen sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset tietohallintoa koskevat tehtävät. Tehtäviin kuuluu lisäksi aluehallintovirastojen toiminnan kehittämisen tuki ja kehittämistoiminnan koordinointi sekä muut sille erikseen määrätyt yhteiset kehittämistehtävät.

Saman pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen tehtävänä on hoitaa asiakirjahallintotehtävät työsuojelun vastuualuetta ja ympäristölupavastuualuetta lukuun ottamatta, asiakirjahallinnon yleinen ohjaus sekä arkistonmuodostajatehtävät.

Esitysluonnoksen 4 §:n perusteella tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava muun ohella siitä, että tiedonhallintayksikössä on määritelty tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut, ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tietoturvajärjestelyistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta sekä huolehdittava, että tiedonhallintayksikössä on asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi jne. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedonhallintayksikön johdon vastuulla olisi huolehtia siitä, että tiedonhallinta järjestettäisiin tiedonhallintayksikössä pykälässä tarkoitetulla tavalla asianmukaisesti. Johdolla tarkoitettaisiin valtion viraston pääjohtajaa tai ylijohantajaa.

Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 5 a §:n mukaan aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen on tuotettava hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille. Vastuualueen on annettava tarvittaessa tukea Ahvenanmaan valtionvirastolle vastuualueelle kuuluvissa tehtävissä. Tietohallintoa koskevissa asioissa vastuualueen on tehtävä yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) tarkoitettujen viranomaisten tietohallinnon kanssa.

Uuden valtakunnallisen valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) on tarkoitus aloittaa toimintansa tämänhetkisen tiedon perusteella 1.1.2021, joten itsenäiset aluehallintovirastot toimivat erillisinä tiedonhallintayksiköinä tuohon asti. Tiedonhallintalain on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2019.

HAKE toimii valtakunnallisella toimivallalla aluehallintovirastojen sisäisten tukipalvelujen tuottajana. HAKEn nykyisenä tehtävänä on muun ohella vastata aluehallintovirastojen asiakirjahallintotehtävistä ja asiakirjahallinnon yleisestä ohjauksesta valtakunnallisesti. HAKEn tehtävänä on myös aluehallintovirastojen valtakunnallinen tietohallintopalvelujen ohjaus, järjestäminen ja laadun seuranta. Tehtävät kattavat mm. tietohallintolaitteiden ja -palveluiden hankinnat, palvelusopimusten neuvottelut, sopimisen ja ylläpidon. HAKE vastaa tiedonhallinnan ja kokonaisarkkitehtuurin ohjauksesta ja kehittämisestä, tietoturvan varmistamisen ohjauksesta ja koordinoinnista, riskien hallintamenetelmien tuottamisesta, sähköisen asioinnin kehittämisestä ja muista erikseen määräytyistä tietohallinnon tehtävistä.

Tiedonhallintayksikön käsite on jokseenkin epäselvä ja se aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi aluehallintovirastojen asemasta: ovatko aluehallintovirastot yksi tiedonhallintayksikkö vai 6 erillistä tiedonhallintayksikköä?

HAKEn näkemyksen mukaan esitysluonnoksen sisältö on ristiriidassa aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 3 momentin ja HAKE -vastuualueen nykyisten tiedonhallintaan liittyvien tehtävien ja toimivallan kanssa. Huomio kiinnittyy siihen, mikä on nykyisen valtakunnallisesti organisoidun HAKE -vastuualueen asema aluehallintovirastojen tiedonhallinnassa esitysluonnoksen perusteella.

Tiedonhallintalakia koskevan esitysluonnoksen 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedonhallintayksiköt voisivat tehdä yhteistyötä ja järjestää tiedonhallinnan velvollisuuksiin liittyviä toimintoja yhteisesti. Esimerkiksi ministeriöiden kirjaamotoiminta ja tietohallinto on keskitetty valtioneuvostoon ja valtioneuvosto ja ministeriöt ovat arkistolain perusteella muodostaneet yhden arkistonmuodostajan. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan uusi sääntely mahdollistaisi edelleen tällaisten toimintojen järjestämisen, mutta tässäkin tapauksessa viime kädessä jokainen tiedonhallintayksikkö (=aluehallintovirasto) vastaisi siitä, että tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet toteutetaan.

Edellä mainittu tarkoittaisi aluehallintovirastojen osalta sitä, että käytännössä jokaisen aluehallintoviraston ylijohdajan alaisuuteen tulisi perustaa oma tiedonhallintatoiminto.

Jatkovalmistelussa tulee ottaa harkittavaksi se, että useammat samanlaiset virastot voisivat toimia yhtenä tiedonhallintayksikkönä. Esimerkiksi aluehallintovirastot muodostavat virastokokonaisuuden: ne ovat yksi arkistonmuodostaja ja yksi rekisterinpitäjä yhteisen asianhallintajärjestelmän osalta. Kuusi aluehallintovirastoa ja maistraatit muodostavat Etelä-Suomen aluehallintoviraston kirjanpitoyksikön. Aluehallintovirastoilla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla (Valvira) on yhteinen tietosuojavastaava. Jatkovalmistelussa olisi myös aiheellista nostaa tarkasteluun, voitaisiinko useamman samanlaisen viraston muodostaman tiedonhallintayksikön tiedonhallintatoiminnolle turvata lainsäädännöllä riippumaton asema ja yhteistyö ylimmän johdon kanssa.

Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n 1 mom. 7 kohdan perusteella aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu muun ohella työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena. Saman lain 5 §:n mukaan aluehallintoviraston työsuojelun tehtäviä hoitava vastuualue on riippumaton valvontatehtävää hoitaessaan. Vastuualueen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus työsuojelun valvontatehtävissä on turvattu. Vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.

Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan sekä viraston kilpailuasioita hoitava vastuualue kilpailuasioita hoitaessaan riippumaton. Näiden vastuualueiden toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus edellä mainituissa tehtävissä on turvattu. Viraston ympäristölupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa lupa- ja muiden hakemusasioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Esitysluonnoksen perusteella nousee kysymys, mikä on työsuojelun vastuualueen asema (riippumaton työsuojeluviranomainen) aluehallintoviraston muodostamassa tiedonhallintayksikössä käytännön tiedonhallinnan järjestämisen ja ohjauksen kannalta. Esitysluonnoksen perusteella voitaneen myös spekuloida, muodostavatko muutkin aluehallintovirastojen eri vastuualueet kukin oman viranomaisensa viraston sisälle ja mitä tämä merkitsee aluehallintovirastojen käytännön tiedonhallinnan järjestämisen ja ohjauksen kannalta. Sama koskee valmisteilla olevaan Luova-virastoon suunniteltuja toimialoja.

Voimassa olevan ja kumottavaksi esitetyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) 31 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA- keskus) hoitaa muun ohella aluehallintovirastojen ja maistraattien tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina kehittämis- ja hallintokeskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Nämä palvelut ovat aluehallintovirastojen ja ELY- keskusten toimialoista riippuvaisia, kun taas Valtori tuottaa toimialariippumattomia ICT- palveluja.

Aluehallintovirastoilla ja ELY- keskuksilla on tällä hetkellä yhteinen asianhallintajärjestelmä USPA.

KEHA- keskus on nykyisellään valtion palvelukeskustyypinen itsenäinen virasto. Uuden Kasvupalveluviraston perustamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen 10.9.2018 perusteella KEHA- keskus muuttuu Kasvupalveluvirastoksi 1.1.2021. Tätä ennen aluehallintovirastot ovat olennaisesti riippuvaisia nykyisen KEHA- keskuksen tuottamista asianhallintajärjestelmän kehittämispalveluista. Tällä on merkittävä vaikutus esitetyn tiedonhallintalain mukaisiin velvoitteisiin aluehallintovirastoissa, jotka muodostaisivat itsenäisiä tiedonhallintayksiköitä.

Aluehallintovirastot käyttävät lisäksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen palveluja, joilla on myös merkitystä tiedonhallinnan järjestämisen kannalta.

Tietoturvallisuuden vähimmäistason vaatimuksen käyttöönotto julkisessa hallinnossa on kannatettavaa; sen voidaan nähdä edistävän tietoturvallisuutta ja tietosuojan toteutumista viranomaisten toiminnassa. Esityksen luoma tarve viranomaisten välisen yhteistyön tiivistämiselle on tervetullutta viranomaiskentän tietoaineistojen hallinnan kannalta ja se tukee osaltaan myös viranomaisten toiminnan laajempaa koordinaatiota tietoisuuden lisäämisen, julkisuusperiaatteen toteuttamisen ja tarpeettoman tietoaineiston keräämisen kannalta.

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

Tiedonhallinnan ohjaamisessa valtiovarainministeriöllä ja esityksen mukaan perustettavalla tiedonhallintalautakunnalla olisi keskeinen merkitys, mikä edellyttää aktiivisuutta sekä oikea-aikaisia ja asianmukaisia kannanottoja, jotta ohjaus olisi tuloksellista ja tehokasta. Viranomaisten tiedonhallinnan yhdenmukaisten periaatteiden toteutumiseksi ylemmän tason koordinaation tulisi nimenomaan olla tehokasta ja kantaa ottavaa. Työkaluja tulisi löytyä myös käytännön tason toiminnan tukemiseen, etenkin, kun on kysymys tiedonhallintalautakunnan roolista.

Tavoite julkisen hallinnon tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämisestä on kannatettava. Toimintakentän laajuus huomioiden on tärkeää, että työhön suunnattavat resurssit ovat riittäviä.

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

Nämä pykäläkohdat edistävät tiedon koherenttia hallintaa ja muutostilanteiden huomiointia. Erytisen kannatettavaa on se, että esitysehdotuksen mukaisilla toimilla pyritään vähentämään päällekkäistä työtä: menettelyitä, kuvauksia ja tiedon tuottamista.



Esitysluonnoksen 27 §:n 4 momentin ja sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedonhallintayksikkö voi antaa teknisluontoisen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen yksityisen hoidettavaksi. Koska asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen on asiakirjojen tallentamista, on se myös julkinen hallintotehtävä. Yksityinen hoitaisi asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista viranomaisen toimeksiannosta sopimusperusteisesti. Tällaiset teknisluonteiset ja rutiiniluonteiset tehtävät voitaisiin viranomaisesta riippuen ulkoistaa tarkoituksenmukaisuussyistä mm. resurssien tarkoituksenmukaisen käytön ja viranomistoiminnan tehokkuuden edistämiseksi.

Virasto- ja viranomaiskentässä on jatkossakin kasvava tarve avustavien ulkoisten palvelujen käyttämiselle. Tällä pyritään joustavampaan palvelutapaan. Valtion hallinnossa ollaan siirtymässä yhä enenevässä määrin monitilaympäristöihin, joiden tarvitsemat aula- ja vastaanottopalvelut on tarkoituksenmukaisempaa järjestää usean viraston yhteisinä ulkoistettuina palveluina.

Oikeutus ulkoisten palvelujen käyttämiselle on hyvä säätää tiedonhallintaa koskevassa yleislaissa eikä viranomaiskohtaisissa laeissa, kuten tähän asti. Ulkoistamisoikeuden tulisi kuitenkin koskea laajempaa avustavien tehtävien ryhmää kuin pelkkää skannaamista. Esimerkiksi Luova- viraston perustamista koskevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp) sisältyy 35 §, jossa on tarkoitus säätää Luova- viraston avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Avustavalla tehtävällä tarkoitettaisiin säännösehdotuksen mukaan virastolle annettavien asiakirjojen vastaanottoa, lajittelua ja tallentamista. Sopimuksen nojalla yksityisellä toimijalla olisi siten mahdollisuus ottaa viraston puolesta vastaan sille osoitettuja asiakirjoja sekä lajitella niitä, mukaan lukien sisäisesti siirtää niitä oikealle vastaanottajataholla viraston organisaatiossa. Tallennustehtävällä tarkoitetaan asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista sekä sähköistä tallentamista viraston tietojärjestelmän työjonoon. Asiakirjoihin sisältyvien tietojen erittely ja manuaalinen tallentaminen tietojärjestelmään olisi kuitenkin edelleen viraston tehtävä.

HAKEn näkemyksen mukaan pelkkä asiakirjojen skannaustyö sellaisenaan on puhtaasti teknistä, rutiininomaista ja yksinkertaista avustavaa työtä, jolla ei kajota asiakirjojen merkityssisältöön millään lailla. Ulkoistettu työntekijä ei muuta tai muokkaa asiakirjoja tai niiden sisältämiä tietoja mitenkään, vaan hän ainoastaan ohjaa skannattavan asiakirjan sellaisenaan skannerilaitteeseen. Ulkoistettu työntekijä ei tallenna, vaan kone tallentaa asiakirjan sähköiseen työjonoon koneelle etukäteen ohjelmoitujen säätöjen mukaisesti ja kone tarvittaessa myös muuttaa asiakirjan sähköisesti arkistokelpoiseen tallennusmuotoon.

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

Tietoturvallisuuden osalta esitysehdotuksessa huomioidaan asianmukaisesti tietoaineiston elinkaari ja sen eri vaiheisiin kohdistuva riski tietoturvaluustoimenpiteiden määrittämisessä. Tämä edistää myös tietosuojan toteutumista. Kannatettavaa on myös se, että esitysehdotus korostaa toimintaympäristön muutosten ja tietoturvallisuuden toteutumisen seuranta ja tähän liittyvien riskiarvioiden toteuttamista jatkuvaluonteisena koko tietoaineiston elinkaaren ajan. Vain tällä tavalla voidaan varmistaa asianmukaisten teknisten, toiminnallisten ja hallinnollisten toimien riittävyys tarkoitukseensa nähden.

Huomion arvoista on, että tietojärjestelmien ja tietoaineistojen sisältöjen käyttö viranomaisten kesken edellyttää todennäköisesti laajaa tietoaineistojen metatietojen tarkistamista ja täydentämistä. Lisäksi myös ei-diarisoitavaan tietoaineistoon voidaan joutua lisäämään metatietoa.

Viranomaisten hallussa olevien tietojen yhteiskäytön osalta olisi tärkeää määritellä yhteinen tapa tiedon luovuttamiseen viranomaisten kesken. Toisaalta tiedon luovuttamiseen liittyvissä viranomaisvastuissa korostuu tiedon omistajuuden selkeä määrittäminen ja etenkin henkilötietojen osalta tähän tulisi olla aina laintasoinen selkeä peruste.

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että asiakirjojen luokittelusta suojaustasoihin luovuttaisiin, mutta neliportainen turvallisuusluokittelu pidettäisiin edelleen voimassa.

Esitysehdotus on kannatettava, koska se tuo selkeyttä asiakirjojen luokitteluun. Se myös toisaalta korostaa aiempaa selvemmin viranomaisen vastuuta tietoturvallisuuden huomioon ottamisessa. Suojaustasojen käyttäminen ei ole ollut tähän mennessä velvoittavaa eri viranomaisille ja tästä syystä on päädytty tilanteeseen, jossa asiakirjat liikkueessaan viranomaiselta toiselle joko on luokiteltu suojaustasojen mukaan tai sitten ei. Toisinaan sama asiakirja on myös luokiteltu eri suojaustasolle eri viranomaisten toimesta.

On hyvä, että tietojen käsittelyn vaatimukset perustuisivat jatkossa tietoturvaluutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin sekä riskiperusteiseen arviointiin. Turvallisuusluokittelu on tärkeää pitää edelleen voimassa.

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

Myös tämä esitysehdotus on kannatettava, koska se tuo selkeyttä viranomaisen tietoaineistojen käsittelyyn ja yksilöintiin muutenkin kuin pelkästään asian käsittelyn yhteyteen.

Tiedonhallintayksikön ja viranomaisen yksilöinti asiattunnuksen yhteydessä on perusteltua sähköisten tietovarantojen aikakaudella ja erityisesti mahdollisen keskitetyn arkistointiratkaisun yhteydessä. Uusi toimintatapa vähentäisi moninkertaista arkistointia ja, kuten esitysluonnoksessa todetaan, sitä voisi hyödyntää esimerkiksi lausunntomenettelyasian kirjaamis- ja arkistointikäytännöissä. Uudenmuotoisen asiattunnuksen käytötapa täytyisi kuitenkin ohjeistaa selkeästi (esim. missä tilanteissa käytetään toisen organisaation asiattunnuksista ja missä omaa), jotta päästäisiin valtakunnallisesti yhdenmukaisiin käytäntöihin.

Laajemman asiattunnuksen käyttöönotto edellyttää muutoksia tiedonhallintayksiköiden asiantuntijajärjestelmiin ja uusien käytäntöjen realisoituminen järjestelmissä sekä toimintatavoissa tulee viemään oman aikansa.

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

Asiakirjojen sähköinen käsittely viranomaisessa on selkeä lähtökohta, joka paitsi edistää digitalisaation tavoitteita myös vähentää kustannuksia, kun paperiaineiston käsittely jää poikkeustapauksiin. Lisäksi esitys ottaa selkeästi kantaa myös paperimuodossa viranomaiseen saapuneen tietoaineiston hävittämiseen sen jälkeen, kun tietoaineiston sähköisen todistusvoimaisen version muodostaminen ja säilyttäminen on varmistettu.

Myös teknisten rajapintojen käytön edellytysten tuominen keskitetysti lain tasolle on kannatettava lähtökohta, joka osaltaan yhdenmukaistaa ja selkeyttää nykytilaa sekä edistää digitalisaation tavoitteita.

Esitysluonnoksen 28 §:n säännösehdotus on erityisen kannatettava. Sen mukaan viranomaisten tulee sitoutua kysymään samaa tietoa asiakkaalta vain yhden kerran ja hankkimaan todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada toiselta viranomaiselta tällaiset tiedot luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

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

Esitysluonnoksen tavoite, jolla pyritään asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen säilyttämisen perusteiden yhdenmukaistamiseen ja tietoturvalliseen suojaamiseen, ottaen huomioon myös tietosuoja-asetuksesta tulevat henkilötietojen säilytystä koskevat vaatimukset, on kannatettava. Sama koskee arkistointia.

Arkistointia ja tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä on tarpeellista uudistaa ja sähköisen arkistoinnin kehittämiseen tähtäviä toimia tehostaa.

Esitysluonnoksessa on ehdotettu, että tiedonhallintalautakunta pystyisi päättämään arkistoitavista ja tuhottavista tietoa-aineistoista, valvomaan tietoa-aineistojen rekisteröinnin, säilyttämisen, arkistoinnin ja tuhoamisen menettelyitä sekä antamaan suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimustenmukaisuuden toteuttamisesta. Kansallisarkistolle ehdotetaan menettelyissä lähinnä lausujan roolia.

Tiedonhallintalautakunnan perustamisen tavoitteena on mitä ilmeisimmin laajentaa näkökulmaa asiakirja-aineistojen säilyttämispäätöksiä harkittaessa. Voitanee todeta, että tavoite sinänsä on kannatettava, mutta vaarana on, etteivät tiedonhallintalautakunnalle suunnitellut resurssit riitä kaikkien sille suunniteltujen tehtävien hoitamiseen riittävän huolellisesti ja pitkäjänteisesti. Vaarana on myös hallintobyrokratian lisääntyminen, prosessin hidastuminen ja säilytysaikapäätösten saamisen viivästyminen, mikä kankeuttaisi viranomaisten toimintaa.

Ajatus arkistoinnin vastuun hajauttamisesta on lähtökohtaisesti ongelmallinen. Mikäli ohjaus ei ole riittävän velvoittavaa, voi syntyä tilanteita, joissa sähköisen arkistoinnin laatu ei kaikilla viranomaisilla ole riittävällä tasolla pitkäaikaista säilyttämistä ajatellen. Pelkkä viranomaisten tukeminen tiedonhallintaan liittyvien velvoitteiden toteuttamiseksi ei riitä laadukkaiden sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin liittyvien toimintatapojen kehittämiseksi ja ylläpitämiseksi, vaan tarvitaan myös konkreettisia vähimmäisvaatimuksia.

Esitysehdotuksessa edellytetään toisaalta moninaisia muutoksia järjestelmiin (esim. Y-tunnuksen sekä viranomaisen yksilöintitiedon lisääminen asioiden asiatunnukseen, rajapintojen avulla tehtävien tiedonluovutusten lisäämistarve, tietojen pseudonymisointi). On ennakoitavissa, että järjestelmien kehittäminen lyhyessä ajassa siten, että niihin saadaan uusia toiminnallisuuksia (vrt. siirtymäajat), tulee olemaan haasteellista.

Eron tekeminen tiedon säilyttämisen ja säilytysajan kuluttua tiedon arkistoinnin välille on perusteltua. Vanhempien tietojen käyttöoikeuksien rajaamista tulisi harkita, kun huomioidaan se, että sähköisiin järjestelmiin kertyy yhä enemmän tietoa. Tämäkin vaatii kuitenkin muutoksia järjestelmiin. On myös hyvä, että henkilötietoja sisältävien asiakirjojen säilytysaikoihin sekä arkistointitarpeeseen kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota.

Ehdotus tiedonhallintamallin kokoamisesta ja kuvailusta on hyvä. Se lisää kokonaisuymmärrystä viranomaisen hallinnoimien tietoa-aineistojen sijainnista ja suhteutumisesta muihin tietoa-aineistoihin.

Olisi toivottavaa, että Kansallisarkisto huomioitaisiin jatkossakin keskeisenä asiakirjahallinnon asiantuntijaviranomaisena erityisesti kulttuurillisesti arvokkaan asiakirjaperinnön säilyttämistä koskevilla pohdintoilla.

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

Se, että Kansallisarkiston tähän mennessä tekemät seulontapäätökset arvioitaisiin uudelleen tiedonhallintalautakunnan toimesta, ei ole käytännössä käytettävissä olevien resurssien puitteissa realistista. Mikäli uuden menettelytavan myötä tulee ajankohtaiseksi arvioida joitain jo tehtyjä päätöksiä uudelleen, se voitaisiin tehdä taannehtivasti, kuten nykykäytäntökin on ollut. Sen sijaan systemaattinen jo kertaalleen tehdyn työn tekeminen uudelleen ei ole tarkoituksenmukaista.

Lain voimaantulo olisi toivottavaa mahdollisimman nopealla aikataululla.

### **14. Muut huomiot**

Esitysluonnoksen synnyttämä resurssien tarve on todennäköisesti suurempi kuin lähtökohtaiset arviot.

#### **Vaikutusten arviointi**

##### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

-

##### **Tietoturvallisuus:**

-

##### **Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

-

##### **Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

##### **Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:**

-

## **Muuta huomioitavaa:**

Esitysluonnoksen mukaisesti toteutuessaan uusi laki olisi omiaan parantamaan hallinnon asiakkaiden asiointikokemusta, kun tietojen tehokas luovuttaminen ja käyttö konkretisoituisivat viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä.

Toisaalta lain toimeenpano voi hankaloittaa suurestikin tavoitteellisen asiakasnäkökulman toteutumista, jos toimeenpanon edellyttämät resurssoinnin kohdennustarpeet (henkilöstökohdennukset ja -lisäykset, osaaminen, koulutus, työvälineet, tietojärjestelmäkustannukset) ennakoarvioissa alimitoitetaan. Muutoksen läpivienti laajalla rintamalla edellyttää resurssointia erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa, kustannus- ja muut hyödyt tulevat vasta viiveellä.

Esitysehdotuksen mukaiset toimeenpanon aikataulut ovat todennäköisesti haasteelliset (tiedonhallintamalli 1 v. lain voimaan tulosta, sähköisen luovutustavan järjestelyt 2 v. lain voimaantulosta). Nämä tiedonhallintaa koskevat veloitteet tulee ottaa huomioon myös valtion lupa- ja valvontaviraston valmistelussa.

Aluehallintovirastojen sisäisen tarkastuksen toimintayksikkö on tuonut esiin, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset ovat kaiken kaikkiaan sisäisen tarkastuksen ja valvonnan näkökulmasta kannatettavia ja toteutuessaan ne helpottavat sisäisen tarkastuksen toimintaa, koska lainsäädäntö yhdenmukaistuu.

Tuula-Kaarina Isosuo

Hallintojohtaja

Anne Bäckman

Yleishallintolakimies

Bäckman Anne  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja  
kehittämispalvelut -vastuualue