



03.10.2018

Valtiovarainministeriö  
PL 28  
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM183:00/2017 ; VM/1631/03.01.00/2018

Asia **Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Arkistotoimi kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lain jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että tiedonhallintalautakunnan ja Kansallisarkiston tehtävät ja toimivalta ovat selkeät ja että toimivaltajako ja arkistointia koskeva sääntely kokonaisuudessaan varmistavat kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen säilymisen ja tulevan hyödyntämisen. Lisäksi arkistointia koskevaa määritelmää ja muu arkistointia koskevaa terminologiaa tulee jatkovalmistelussa tarkentaa. Olennaista jatkovalmistelussa on huomioida, miten tiedonhallinnan kokonaisuohjaus tullaan toteuttamaan, jotta se on selkeää eri toimijoille, kuten tiedonhallintayksiköille.

Muilta osin opetus- ja kulttuuriministeriö lausuu seuraavaa.

## Luku 2 Nykytila

Kappaleessa 2.1.3 (s. 6-7) "Asiakirjan, tietoaineiston, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden sääntely" olisi hyvä käsitellä tietoaineiston ja tietovarannon nykymääritelmiä ja sääntelyä. Tietovarannon ja tietoaineiston käsitteisiin luodaan katsaus työryhmän raportissa (Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset, työryhmän raportti, s. 87-88).

## Luku 1 Yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

### 1 § Lain tarkoitus

1 §:n perustelujen viimeisessä kappaleessa (s. 44) kirjoitetaan, että lailla edistettäisiin myös kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten toiminnassa syntyvien tietoaineistojen muodostamista ja että laissa säädettäisiin myös arkistoinnista ja siihen liittyvistä perusteista. Tämä ei tule riittävässä määrin esille pykälän muotoilussa. Lain

tarkoituksena voidaan pitää sitä, että koko elinkaaren aikaisilla toimenpiteillä varmistetaan myös tiedonhallintayksikköjen (viranomaisten) kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen säilyminen, arkistointiedellytysten (-kelpoisuuden) täytyminen ja arkistojen muodostaminen/muodostuminen. Lain tarkoituksesta tulee ilmetä myös se, että arkistoinnilla turvataan asianomaisten aineistojen säilyminen ja käyttö myös tuleville sukupolville.

Ehdotetaan muotoilun muutosta: 1 § 2 momentti: Tällä lailla edistetään julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä varmistetaan viranomaisten kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen säilyminen ja käyttö.

1 § 1 momentissa vastuullinen hyödyntäminen jää epäselväksi eikä sitä ole avattu perusteluissa samalla tavoin kuin laatua ja tietoturvallisuutta. 1 momentin virkkeen jälkimmäinen osa jää rakenteeltaan vaikealukaiseksi.

## 2 § Määritelmät

Perusteluista ei käy ilmi, mistä syystä määritelmiin ei ole otettu säilyttämistä, joka on lain keskeinen avaintermi.

Jatkotyöskentelyssä tulisi arvioida, tarvitaanko pitkälle menevää erityisalan terminologiaa ilmaisemaan, että tietojenkäsittelystä on huolehdittava. Erityisesti huomio kiinnittyy termeihin "tietojärjestelmä", "tietovaranto" ja "tietoaineisto". Esim. 14 §:n 3 momentin lause voitaisiin kirjoittaa muotoon "viranomaisen on suunniteltava tietojen käsittelynsä siten, että tiedoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja". Vastaavalla tavalla tulisi arvioida myös erityisesti 10-12 §:n tekstiä. Ylipäätään tulisi pyrkiä käyttämään riittävän selkeitä yleiskielisiä ilmauksia. Terminologiaa ja käsitteitä tulisi vielä selventää ja käyttää johdonmukaisesti.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan viranomaisen määritelmä ja sen perustelut sekä 3 §:n 3 momentti soveltamisalasta jäävät epäselviksi suhteessa toimijaan, joka hoitaa julkista tehtävää. Tällainen on esim. ammatillisen koulutuksen järjestäjä, joka ei ole kunta tai kuntayhtymä. Ehdotettu säännösmuotoilu kaiki tarkoittaisi sitä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät olisivat keskenään eriarvoisessa suhteessa, kun osaan sovellettaisiin koko lakia ja osaan sovellettaisiin 3 §:n 3 momentin nojalla vain 4 §:ää sekä 4-9 lukuja. Tulkinnanvaraa asian suhteen on vältettävä, sillä kyseessä on n. 150 koulutuksen järjestäjää. Tulkinnanvaraa jää myös sen osalta, milloin julkista tehtävää hoitavan toimintaan sovellettaisiin ko. lakia. Mikä esim. koulutuksen järjestämisessä katsottaisiin julkisen tehtävän hoitamiseksi – kaikki opetustoiminta vai vain se, mistä säädetään laissa? Kokonaisuudessaan koulutussektorin kentällä koulutustoimijoita on useita satoja, joten olisi tärkeää, että tämä olisi selkeästi määritelty.

Koulutuksen järjestäjien oikeudellista statusta koskeva pohdinta ja epäselvyys vaikutusten osalta koskee myös yksityisen järjestämään esi- ja perusopetusta sekä lukiokoulutusta. Monet mainituista yksityisistä opetuksen ja koulutuksen järjestäjistä ovat varsin pieniä toimijoita.

Pykälän 1 momentin 2 kohta. Tiedonhallintayksikön määritelmä suhteessa viranomaiseen jää paikoin epäselväksi ja herättää kysymyksiä esim. käytännön soveltamisen näkökulmasta ja sen osalta, että paikoin säädetään viranomaisesta ja osassa tiedonhallintayksiköstä (välillä käytetään termiä organisaatio). Ks. myös lausunnon kohta koskien 4 §:ää.

#### 4 § Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä

Tässä kuten 2 §:n määritelmässä koskien tiedonhallintayksikköä tulisi ottaa huomioon, että julkisen hallinnon rakenteissa tapahtuu muutosta kohti yhteisten tehtävien järjestämistä yhteisesti. Jo nykyisin erilaisten menettelyjen perusteella yhteistä toimintaa on järjestetty. Tämä merkitsee usein myös tehtäviin liittyvien tiedonhallintaa koskevien vastuiden jakautumista. Todennäköisesti esimerkiksi valtioneuvostossa on tällainen tilanne, koska valtioneuvoston kanslia vastaa kaikkien ministeriöiden kirjaamotoiminnasta ja asianhallinnasta – ei vain palvelutehtävänä, vaan lakiluonnoksen ”tiedonhallintayksikön” merkityksessä. Sama koskee valtioneuvoston tietohallintoa ja tietoturvallisuutta pääosin. Tiedonhallintayksiköt ja siten myös lakiehdotuksessa määritellyt vastuut voivat tässä mielessä mennä ikään kuin päällekkäin. Perustelujen mukaan sääntely mahdollistaisi esim. valtioneuvostossa käytössä olevan nykyisenkaltaisen toimintamallin, mutta kuitenkin viimekädessä jokainen tiedonhallintayksikkö vastaisi siitä, että tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet toteutetaan. Perusteluissa ei oteta kantaa Valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003). Lain tulisi ennakoita ja mahdollistaa sitä, että vastuut ja tehtävät voivat olla jaettuina.

### **Luku 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

#### 10 § Tiedonhallintamalli

Pykälässä säädetään tiedonhallintamallista. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida, miten prosessi kulkee ensi kertaa tiedonhallintamallia laadittaessa, miten mahdollinen tiedonhallintamallia koskeva lausuntomenettely tapahtuu ja mitä kautta tiedonhallintamallit tulevat mahdollisesti vireille tiedonhallintalautakunnassa. Lausuntomenettely koskee esityksessä vain tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa.

Pykälän 2 momentissa on kuvattu tiedonhallintamallin vähimmäisisältö, johon kuuluu vaatimus toimintaprosessien kuvaamisesta (momentin 1 kohta). Epäselväksi jää, tarkoitetaanko prosessilla tosiasiaa nykyisissä tiedonohjaussuunnitelmissa (TOS) mainittuja tehtäviä (jolloin olisi käytettävä termiä tehtävä), vai viittaako termi ns. prosessi johtamiseen. Olisi arvioitava, onko lain tasolla tällaisen spesifin johtamisjärjestelmällin nostaminen vaatimukseksi perusteltua. Tiedonhallintayksikön johtamisjärjestelmään voisi olla laadittu jollakin toisella tavalla.

Pykälän 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukainen tietovarantojen kuvaus olisi myös tietoinen kuvaamista, koska edellinen juuri koostuu jälkimmäisistä, joten listan mukainen logiikka jää epäselväksi.

Tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan ero jää epäselväksi tiedonhallintayksikön tasolla. 10 §:n perusteluissa s. 63-64 on selostettu mahdollista sisältöä ja tehty vertailua mm. JHS-suositukseen. 5 §:n perusteluissa on, että VM:n ylläpitämän julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällöstä voidaan säätää asetuksella, mutta esityksestä ei käy selvästi ilmi, miten tiedonhallintayksikön (tai organisaation) tasoista tiedonhallintakartan muodostamista ohjattaisiin.

#### 11 § Tiedonhallinnan muutossuunnitelma

Tiedonhallintamallin ja tiedonhallinnan muutossuunnitelman suhde jää epäselväksi. Onko ajatus se, että tiedonhallinnan muutossuunnitelma on tiedonhallintamallin muutossuunnitelma? Jos on, se tulisi selvästi ilmaista.

Esitys herättää kysymyksiä koskien lainvalmisteluprosessia ja siihen kuuluvia vaikutus- ja riskiarvioiteja. Onko tarkoitus, että esitetty ministeriön vastuulla oleva tiedonhallinnan muutossuunnitelma on osa lainvalmisteluprosessia ja siinä tehtäviä vaikutus- ja riskiarvioiteja vai erillinen prosessi? Tämän osalta ei ole tehty vaikutusten arviointia lainvalmistelutyöhön.

Mikäli Kansallisarkiston lausuntoa edellytetään myös merkittävimpien tietovarantoja ym. koskevien lakihankkeiden osalta, tulisi lausunto saada Kansallisarkistolta samassa ajassa kuin hallituksen esityksistä edellytetään lausuntoja muilta lausuntojen antajilta. Oletettavasti tämä osana lainvalmistelua tehtävä tiedonhallinnan muutossuunnitelma ei poistaisi ao. hallinnonalan (tai kohdealueen) tiedonhallintayksikköjen velvollisuutta laatia omat tiedonhallinnan muutossuunnitelmansa.

Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen järjestäjistä osaa tämä suunnitelman tekeminen koskisi ja osaa ei. Vaikutuksia on arvioitu suhteessa korkeakoulujen talouteen, mutta ei suhteessa muuhun koulutuskenttään. Kustannusten arviointi pitäisi tehdä niin, että se kattaa kaikki toimijat. Esimerkiksi osalle ammatillisen koulutuksen järjestäjistä luonnoksessa määritetyt vastuut aiheuttaisivat todennäköisesti huomattavia kustannuksia (mm. asiakirjojen sähköistäminen).

#### 12 § Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta

Ehdotetaan harkittavaksi, että euromäärä jätettäisiin säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella.

Esityksestä ei käy ilmi, mikä rooli sektoriministeriöillä olisi toimialan tai hallinnon organisaation tiedonhallinnan muutossuunnitelmien käsittelyssä. Kun merkittäviä muutoksia ollaan suunnittelemassa, ei riitä, että pelkästään valtiovarainministeriö lausuu.

#### **Luku 4 Tietoturvaluokitus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

Jotta tietoaineistojen katselu- ja pääsyoikeudet voitaisiin toteuttaa järkevästi, tulisi aineistojen näyttämistä ja käyttämisestä koskevien rajoitusten olla koneluettavassa muodossa aineistojen metatiedoissa. Pelkkä aineiston turvaluokittelu ei kerro, millä viranomaisella on oikeus aineiston saamiseen teknisen rajapinnan yli. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida, miten tämä on tarkoitus selvittää tietoaineiston käyttötilanteessa.

#### 18 § Lokitietojen kerääminen

Pykälän muotoilussa tulisi huomioida, että perusteluissa on käsitelty kapeampaa määrittelyä tietoluovutusten osalta (tekninen rajapinta tai katseluyhteys) kuin itse pykälätekstissä. Perusteluteksti: /.../ niistä tehtävistä tietoluovutuksista teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Pykälä: /.../ niistä tehtävistä tietoluovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

#### **Luku 5 Turvaluokitus (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

#### 20 § Turvaluokitus ja turvallisuusluokan merkitseminen

Pykälän viimeinen momentti: Muotoilusta ei käy ilmi, milloin englanninkielinen (tai muun kielinen) merkintä on tehtävä (vertaa edelliseen momenttiin koskien turvallisuusluokan merkintää ruotsiksi).

## 21 § Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen tietoturvaluusvaatimukset

Pykälän mukainen luovutus muille kuin viranomaiselle edellyttää tietyissä tapauksissa tietojen tietoturvalisen käsittelyn varmistamista ko. tahon osalta. Yksittäisen tietoja luovuttavan viranomaisen voi olla vaikea selvittää vastaanottajatahon tietoturvan taso. Tällaisen veloitteen antaminen viranomaiselle voi siitä syystä olla ongelmallista. Olisi ehkä syytä selvittää, voitaisiinko tätä ja muita vastaavia veloituksia ajatellen luoda jokin keskitetysti ylläpidetty kansallinen auditointirekisteri tai vastaava menettely.

## **Luku 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

### 23 § Asiatunnus ja asian yksilöinti

Pykälässä säädettäisiin asiatunnuksen muodostamisesta. Määritelmien (2 §) näkökulmasta esim. kukin ministeriö olisi oma tiedonhallintayksikkönsä, jotka kuitenkin (kuten s. 45 on mainittu) voivat "tehdä yhteistyötä ja järjestää tiedonhallinnan velvollisuuksiin liittyviä toimintoja yhteisesti. Esimerkiksi ministeriöiden kirjaamotoiminta ja tietohallinto on keskitetty valtioneuvostoon." Yhteensovittamista on tehty käytännön tasolla myös esim. yhteisten asianhallintajärjestelmien ja niiden yhteisen asianumeroavaruuksien osalta. Perustelujen mukaan asiatunnuksesta tulisi ilmetä (pykälä tosin kirjoitettu muotoon "on pystyttävä yksilöimään") se tiedonhallintayksikkö, joka vastaa asian tiedonhallinnasta. Eikö riittäisi, että asian muista yksilöintitiedoista käy ilmi tiedonhallintayksikön/viranomaisen tiedot? Asiakirjojen ilmentymiä kuten papereita ja tiedostoja käsitellessä ao. tiedonhallintayksikkö/viranomainen käyvät ilmi jo muistakin visuaalisista elementeistä, ja sähköisessä asiointissa tieto voidaan välittää yksilöintitiedoista.

### 24 § Rekisteröinti asiarekisteriin

Pykälän 1 momentin kolmannen virkkeen perustelu ei vastaa pykälän kirjoitusasua koskien asiatunnusta. Pykälän muotoilu ei lähtökohtaisesti esitä käytettäväksi ensisijaisena asiatunnusena toisen viranomaisen asiatunnusta, jos viranomaiselle saapunut asiakirja koskee toisessa tiedonhallintayksikössä käsiteltävänä olevaa asiaa. Perusteluissa taas ensisijaisena asiatunnusena "käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön asiatunnusta".

Pykälän 2 momentti sisältäisi luettelon saapuvien asiakirjojen rekisteröitävistä tiedoista. Yksi rekisteröitävistä tiedoista olisi saapumistapa, mutta tämän olennaisuuden perustelu ei käy ilmi.

### 26 § Tietoaineistojen hallinta palveluja tuottaessa

Pykälä jää yleisluontoiseksi ja vaatisi täsmennystä jatkovalmistelussa. Olisiko esimerkiksi sähköpostilla annettava neuvonta, palautteeseen vastaaminen tms. palvelujen tuottamista?

## **Luku 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)**

### 29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Ensimmäisen momentin muotoilu "voidaan toteuttaa muuten" on epäselvä ilmaisu.

Perusteluissa selostetaan tietoa luovuttavien ja vastaanottavien viranomaisten vastuuta rajapintojen toimivuudesta sekä edellytetään tietoluovutuksilta vakiosisältöisyyttä. Perusteluihin tulisi lisätä vaatimus julkisesta koneluettavasta rajapinnan dokumentaatiosta ja tietosisällön tietomallien tallentamisesta valtion yhteiseen tietomallipalveluun. Tiedon luovuttava viranomainen tulisi velvoittaa dokumentoimaan omat rajapintansa selkeästi ja koneluettavasti käyttäen kansainvälisiä standardeja sekä pitämään dokumentaation ajantasaisena tietojärjestelmien kaikissa kehitysvaiheissa. Tietoa vastaanottava osapuoli sopeuttaa oman järjestelmänsä käsittelyprosessit kyseiseen rajapintaan. Lisäksi perusteluista tulisi poistaa vaatimus vakiosisältöisyydestä ja edellyttää juuri edellä mainittua koneluettavaa dokumentaatiota myös rajapinnan kautta käytettävissä olevien tietomallien osalta. Reaalimaailmassa on vain harvoin tilanne sellainen, että kaikkiin tiedon käyttötilanteisiin olisi valmiina vakioitu tietomalli.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Kalervo Koskimies

Tiedoksi

Lukiouudistuksen yksikkö  
Kansliapäällikön esikunta  
Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen osasto  
Ammatillisen koulutuksen osasto  
Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto  
Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto  
Nuoriso- ja liikuntapolitiikan osasto  
Kansainvälisten asiain sihteeristö  
Viestintäyksikkö  
Hallintoyksikkö  
Talousyksikkö

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Asiakirjan nimi: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Asiakirjan päivämäärä: 03.10.2018

Diaarinumero: OKM/192/050/2018

Asiakirjan tunnus / Docid: 384944

Asiakirjan allekirjoittajat: Erityisasiantuntija, Kalervo Koskimies, Esittelijä, 3.10.2018 9:28:32, C=FI  
Kansliapäällikkö, Anita Lehikoinen, Päättäjät, 4.10.2018 11:57:43, C=FI

Tarkistesumma: uQARTPwAbgfOEILHcxM7A3 /HqE=

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti opetus- ja kulttuuriministeriön tietojärjestelmässä. Lisätietoja opetus- ja kulttuuriministeriön kirjaamosta (kirjaamo@minedu.fi, puh. 0295 3 30004).