

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Lakia noudatettaisiin lähtökohtaisesti kattavasti viranomaistoiminnassa. Lailla edistettäisiin viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä tietoa-ineistojen vastuullista hyödyntämistä. Lailla edistettäisiin myös julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoa-ineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoa-ineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Ehdotetun lain sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Nämä lait ehdotettaisiin kumottavaksi. Lisäksi ehdotettu laki korvaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi tai muutettavaksi eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden lakien säännöksiä.

Ehdotettavassa tiedonhallintalaissa säädettäisiin julkisen hallinnon yleisistä velvoitteista tiedonhallinnassa. Ehdotettua lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sillä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden ohjauksen lähtökohtaisesti nykyisiä toimivaltuuksia vastaavien toimivaltuuksien ohella ohjaukseen ehdotettaisiin perustettavaksi uutta toimielintä, tiedonhallintalautakuntaa. Ehdotettavassa tiedonhallintalaissa säädettäisiin tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvallisuudesta, salassapitomerkinnoistä ja turvallisuusluokittelusta sekä asian ja palvelujen tiedonhallinnasta.

Ehdotetussa laissa olisivat säännökset tietoa-ineistojen sähköisestä muodostamisesta ja sähköisestä luovuttamisesta. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se nykyistä paremmin ottaa huomioon tietoteknisen kehityksen vuoksi tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa.

Ehdotettu laki sisältäisi arkistolain kumoamisen vuoksi tarvittavat ja uudistetut säännökset tietoa-ineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki. Laki olisi julkisen hallinnon tiedonhallintaa sääntelevä yleislaki. Laki kokoaisi yhteen sääntelyä viranomaistoiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999, julkisuuslaki), arkistolaista (831/1994), julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetusta laista (634/2011, tietohallintolaki) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetusta laista (13/2003, asiointilaki). Ehdotetulla lailla uudistettaisiin sääntelyä vastaamaan teknologian kehityksestä ja yhteiskunnan toimintojen lisääntyneestä tietointensiivisyydestä johtuneita tiedonhallinnan muutuneita toimintatapoja ja asetettaisiin uudistetulla sääntelyllä velvoitteita, jotka edistävät tiedon hyödyntämistä hallinnon laadukkaassa ja hyvän hallinnon vaatimusten mukaisessa toiminnassa. Ehdotetun lain tarkoituksena olisi edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvalisua sekä viranomaisten tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomaisen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille.

Ehdotettu tiedonhallintalaki olisi julkisen hallinnon viranomaisissa tapahtuvan tiedon käsittelyn ja hallinnon yleisen sääntelyn kokonaisuudistus, joka samalla muuttaisi sääntelyrakennetta. Uuden lain säätämisen myötä ehdotetaan kumottavaksi arkistolaki ja tietohallintolaki. Sääntely sisältyisi uudistettuna uuteen tiedonhallintalakiin. Samoin ehdotetaan kumottavaksi julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset sekä asiointilaissa olevat rekisteröintiä ja arkistointia koskevat säännökset, koska sääntely olisi jatkossa uudessa laissa. Julkisuuslain nojalla annettu tietoturva-asetus kumottaisiin ja tietoturvalisua koskevat säännökset nostettaisiin lain tasolle.

Ehdotetun uuden lain ja uudistettavan sääntelyn taustalla on jatkuvasti laajentunut tiedon hyödyntäminen viranomaisten päätöksenteossa ja palveluissa. Entistä verkottuneemmat toimintatavat ja tiedon hyödyntämisen laajuus eri toimijoiden välisessä yhteistyössä asettaa sääntelylle uusia vaatimuksia koskien yhtenäisempää ja yhteentoimivampaa tiedonhallintaa eri toimijoiden välillä. Yhtenäisellä ja mahdollisimman kattavalla yleissääntelyllä voidaan osaltaan varmistaa, että eri toimijoiden tiedonhallinta on laadukasta ja tehokasta, ja sellaista, että tietoja voidaan vaihtaa tehokkaasti eri toimijoiden välillä. Laajasti sovellettavalla sääntelyllä voidaan varmistaa riittävän laadukas tiedonhallinta, kuten myös tietoturvalisuiden taso, kaikissa sääntelyn soveltamisalaan kuuluvissa toimijoissa. Tällöin voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa, muun muassa lupa- ja selvitysmenettelyjä toimijoiden välillä.

Esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisen näkökulmasta tämä edistää sitä, että häntä koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa jo olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti.

Ehdotettu sääntely luo yleislain tasolla perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevia tietoja. Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa yleistä sääntelyä. Näitä koskevat yleissäännökset ovat julkisuuslaissa. Lainsäädännössä on kuitenkin paljon erityissäännöksiä koskien niitä edellytyksiä, joilla tietoja saa luovuttaa tai joiden nojalla jollain taholla on oikeus saada tietoja. Tämä sääntely muodostaa raskaan ja osin päällekkäistä sääntelyä sisältävän kokonaisuuden, joka myös vaikuttaa siihen kuinka tehokkaasti ilman hallinnollista taakkaa viranomaisten vä-

lillä ja viranomaisilta muille tietoja voidaan luovuttaa. Julkisuutta, salassapitoa ja tietojen luovutusta koskevan sääntelyn kehittäminen on kuitenkin riippuvainen myöhemmästä sääntelyn uudistamisesta, jossa olisi otettava huomioon tiedonhallinnan voimakkaasti kehittynyt toimintaympäristö ja teknologinen kehitys.

Kansalaisten omaehtoisen tiedonhallinnan ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden mahdollinen laajentaminen on ennen kaikkea myös riippuvainen edellä mainituista yleisistä tai erityisistä tiedon luovuttamista koskevista säännöksistä. Nämä oikeudet ovat suoraan riippuvaisia myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä myös EU:n yleinen tietosuoja-asetus) sääntelystä. Ehdotetulla tiedonhallintalailla muodostetaan perustaa myös kansalaisten tiedollisten oikeuksien toteuttamiselle. Ehdotetussa laissa tarkoitettujen tiedonhallintayksiköiden on tiedonhallintaansa toteuttaessaan ja suunnitellessaan otettava myös kansalaisten tietoon liittyvät oikeudet huomioon. Kuitenkin tältä osin vahvempi sääntelykehitys on riippuvainen myöhemmistä sääntelyuudistuksista.

Ehdotettavan tiedonhallintalain keskeisiä sääntelykohteita ovat laissa tarkoitettujen tiedonhallintayksiköiden toiminnalle asetettavat vaatimukset koskien tiedonhallinnan järjestämistä, tiedonhallinnan suunnittelua ja kuvaamista sekä tietoturvallisuutta. Keskeistä uutta sääntelyä ovat asian- ja palvelujen tiedonhallintaa koskevat säännökset sekä tietoaineistojen muodostamista ja sähköistä luovutustapaa koskevat säännökset. Näillä säännöksillä tuotaisiin yleiseen sääntelyyn ensimmäistä kertaa teknisten rajapintojen käyttöä koskevat yleiset velvoitteet.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Tiedonhallinnan sääntely

Tiedonhallinnalle ei ole löydettävissä yhtä tyhjentävää määritelmää, vaan käsitteellä tarkoitetaan yleensä tietojen käsittelyyn ja käyttöön sekä tiedon esittämiseen yleisellä tasolla liittyvää tapaa kerätä ja ylläpitää tietoja niiden laadun ja käytettävyyden varmistamiseksi. Tiedonhallinnan sääntely on hajautunut useaan yleislakiin sekä runsaaseen erityislainsäädäntöön.

Hallintolaki muodostaa perustan hallintoasioissa tiedonhallinnan järjestämiselle, jota julkisuuslaki täydentää. Lainkäytössä hallintolainkäyttölaki (586/1996), oikeudenkäymiskaari (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki (689/1997) luovat pohjan tiedonhallinnalle, johon vaikuttaa myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (370/2007).

Hallintolaissa on säädetty hyvän hallinnon perusteista ja asiankäsittelyprosesseille asetetuista vaatimuksista. Tiedonhallinnan asianmukainen järjestäminen on osa hyvän hallinnon toteuttamista, koska sillä palvellaan muun muassa joutuisan asiankäsittelyn toteuttamista ohjaamalla asiakirjat oikeisiin asiankäsittelyprosesseihin sekä huolehtimalla asiankäsittelyn asianhallinnasta.

Palveluperiaatteen nojalla viranomaisen tulee pystyä vastaamaan viranomaisille tulleisiin tietopyyntöihin sekä pyrkiä edistämään viranomaisen tehtävien suorittamista tuloksellisesti huolehtimalla viranomaisten asiakirjojen saatavuudesta ja käyttökelpoisuudesta.

Lainsäädännössä ja lakien valmisteluaineistoissa tiedonhallinta määritetään usealla eri tavalla sääntelykohteesta ja sääntelyn näkökulmasta riippuen. Julkisuuslain 3 §:ssä säädetään viranomaisen velvoitteesta toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa toiminnan avoimuuden toteuttamiseksi. Tämän toteuttamiseksi viranomaisen tulee huolehtia muun muassa asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (JulkL 18.1 §).

Julkisuuslakiin sisältyvän sääntelyn tavoitteena ei ole ollut tyhjentävästi esittää kaikkia hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita, vaan niiden on katsottu määräytyvän aina ajan ja tilanteen mukaan. Jättäessään asiakirjan määrittelyn yleiselle tasolle, julkisuuslaki ei kovinkaan selkeästi määritä, mistä tiedoista tai toimenpiteistä tiedonhallinnassa kulloinkin on kyse. Julkisuuslain 18 §:n hyvän tiedonhallintatavan sääntely kuitenkin pitää sisällään tiedon ja asiakirjan elinkaaren liittyvien toimenpiteiden yleisluonteisen sääntelyn.

Arkistolaissa ei terminologisesti määritellä erikseen tiedonhallintaa, mutta lain 4 luvussa säädetään viranomaisten velvoitteista laatia, säilyttää ja käyttää asiakirjoja, jotka liittyvät suoraan viranomaisten tiedonhallintaan. Määritelmää selittää osaltaan arkistolain näkökulma, jossa tiedonhallinta rinnastetaan asiakirjallisen tiedon pitkäaikaiseen ja pysyvään säilyttämiseen (ArkistoL 11 §).

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä tiedonhallinta määrittyy pääasiassa sääntelyn kohteen ja asiayhteyden kautta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 14 §:ssä säädetään terveydenhuollon valtakunnallisesta tiedonhallintapalvelusta, jolla tarkoitetaan potilasasiakirjojen säilyttämiseen ja luovuttamiseen tarkoitettua kokonaisuutta. Asiakastietolain valmisteluaineistoissa tiedonhallinnan sisältöä ei myöskään määritellä tarkemmin.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) valmisteluaineistossa sosiaalihuollon valtakunnalliselle tietojärjestelmälle on linjattu tavoitteeksi yhtenevät sosiaalihuollon tiedonhallinnanprosessit, jotka tukevat sosiaalipalvelujen laadukasta tuottamista. Asiakasasiakirjojen yhteydessä tiedonhallinnan kokonaisuuden on katsottu koostuvan kansallisista tietojärjestelmäpalveluista ja niihin liittyvistä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmistä ja potilastietojärjestelmistä. Asiakastietolain tai asiakasasiakirjalain valmisteluaineistoissa ei ole tarkemmin analysoitu, mitä mainitut tiedonhallinnan prosessit ovat tai mitkä ovat niiden tehtävät.

Tiedonhallinta sääntelykohteena edellyttäisi sen sisältämien hallintakohteiden sekä hallintaan liittyvien tehtävien yhteistä ja tarkempaa määrittelyä. Liian abstraktille tasolle jätetty määritelmä tiedonhallinnasta heikentää kehitettävän sääntelyn ohjausvaikutusta sen aiheuttaman tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Tiedonhallinta sääntelykohteena tulisi määritellä tiedonhallintaan liittyvien tehtävien sekä vastuiden ja velvollisuuksien kautta. Tiedonhallinta käsitteenä ei ole sääntelykohde.

Tietohallinto on määritelty tietohallintolaissa, mutta käytännössä määrittely on jäänyt laissa apukäsitteeksi eikä sillä määritellä tietohallinnon varsinaisia tehtäviä tai organisointia viranomaisissa. Viranomaisten sisäisen hallinnon järjestämistä ei tulisi säännellä käsitteillä, vaan sääntelyn tulisi kohdistua niihin tehtäviin ja velvollisuuksiin, joilla asianmukaista, perusoi-keudet huomioon ottavaa, tiedonhallintaa toteutetaan.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:ssä säädettyä soveltamisalaa ei ole määritelty organisatorisesta näkökulmasta. Lain soveltamisala on määritelty asiallisesti siten, että lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian säh-

köiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle. Lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan. Laissa ei ole määritelty, mitä julkisyhteisöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan organisatorisesti.

Tiedonhallintaan vaikuttavien hallinnon yleislakien organisatoriset soveltamisalat eivät ole yhdenmukaisia. Hallintolaki ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki koskevat viranomaisten lisäksi julkista hallintotehtävää hoitavia organisaatioita. Arkistolaki puolestaan koskee laissa lueteltujen viranomaisten lisäksi muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää.

Julkisuuslaissa on säädetty muun muassa tietoturvallisuuteen, asianhallinnan järjestämiseen sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamiseen liittyvistä velvollisuuksista. Viranomaisen on velvollinen suunnittelemaan tiedonhallintansa sekä kuvaamaan sen. Kuvaamisvelvollisuuksia on useassa laissa. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen tulee selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitioon ja suojaan sekä tietojen laatuun. Selvityksen perusteella viranomaisen tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi.

Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan mukaan viranomaisen tulee laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista. Julkisuusasetuksen (1030/1999, koskee valtion viranomaisia) 8 §:n mukaan viranomaisen on laadittava ylläpitämistään tietojärjestelmistä seloste, josta ilmenee tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot.

Tietohallintolain 4.1 §:n 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta. Tietohallintolain 7 §:ssä on säädetty viranomaisen kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudesta. Arkistolaisissa on puolestaan säädetty arkistonmuodostussuunnitelman laadintavelvollisuudesta.

2.1.2 Tietoturvallisuuden sääntely

Tietoturvallisuutta julkisella sektorilla säännellään yleislain tasolla julkisuuslaissa ja valtionhallinnon osalta lisäksi tietoturvallisuusasetuksessa.

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat on yleislain tasolla määritelty julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Salassapito- ja luokitusmerkinnän tekemisestä säädetään julkisuuslain 25 §:ssä sekä tietoturvallisuusasetuksen 8–12 §:ssä.

Nykyisen sääntelyn mukaan sekä yksityistä että yleistä etua suojattaessa käytetään neliportaista luokittelua, joka on koettu vaikeaksi soveltaa.

2.1.3 Asiakirjan, tietoaineiston, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden sääntely

Julkisuuslain 5.1 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Arkistolain 6.2 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Arkistolain asiakirjan käsite on käytännössä yhtenäinen julkisuuslain 5.1 §:n kanssa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 4 §:n 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsitteilyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Käytännössä sähköinen asiakirja on aina julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 3.1 §:n 5 kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua asiakirjaa, joka on toimitettu tuomioistuimelle tai laadittu tuomioistuimessa oikeudenkäyntiä varten.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 §:n 3 kohdan mukaan asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvää, julkisuuslain (621/1999) 5 §:n 1 ja 2 momentissa mainittua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) potilasasiakirjoilla tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 3 §:n 1 kohdan mukaan asiakasasiakirjalla tarkoitetaan asiakaslaissa tarkoitettua asiakirjaa sekä potilaslaissa tarkoitettua potilasasiakirjaa.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 3 §:n 7 kohdan mukaan asiakasasiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvää,

julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityishenkilöä koskevia asiakastietoja.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 1.1 §:n mukaan verotusasiakirjalla tarkoitetaan verotusta varten Verohallinnolle annettuja ja Verohallinnossa laadittuja yksittäistä verovelvollista koskevaa asiakirjaa.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 4 §:n 11 kohdan mukaan hankinta-asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa asiakirjaa, jonka hankintayksikkö on laatinut tai johon se viittaa kuvatakseen tai määrittääkseen hankinnan tai menettelyn eri osia.

Asiakirjan termi ja sisältö vaihtelee eri laeissa. Suurin osa asiakirjan käsitteistä palautuu julkisuuslain 5.2 §:ssä säädettyyn viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Terminologian epäyhtenäisyys voi johtaa semanttiseen yhteentoimimattomuuteen.

Tietojärjestelmällä ei ole yhdenmukaista määritelmää lainsäädännössä. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 3 §:n 2 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti.

Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) 2 §:n 1 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 3 §:n 6 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä varten toteutettua ohjelmistoa tai järjestelmää, jonka avulla tallennetaan ja ylläpidetään asiakas- tai potilasasiakirjoja ja niissä olevia tietoja sekä kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää tiedostoa tai tietovarantoa, jonka valmistaja on erityisesti suunnitellut sosiaali- tai terveydenhuollon asiakas- tai potilasasiakirjojen ja niissä olevien tietojen käsittelyyn; lisäksi tietojärjestelmällä tarkoitetaan välityspalvelua, jolla sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietoja välitetään jäljempänä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämiin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin.

Rikoslain (39/1889) 38 luvun 13.1 §:n mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan:

- 1) laitetta tai toisiinsa kytkettyjä tai liitettyjä laitteita, joista yksi tai useampi on ohjelmoitu automaattista tietojenkäsittelyä varten; sekä
- 2) dataa, jota kyseisessä laitteessa tai toisiinsa kytketyissä tai liitetyissä laitteissa varastoidaan, käsitellään, haetaan tai välitetään sen tai niiden toimintaa, käyttöä, suojausta tai huoltoa varten.

2.1.4 Asian ja asiakirjojen rekisteröinnin sääntely

Asiakirjojen rekisteröintivelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaisuisista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:n mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Asianhallinnan järjestäminen ja asiakirjojen rekisteröinti ovat paitsi osa julkisuusperiaatteen, mutta myös hyvän hallinnon toteuttamista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999, julkisuusasetus) on säädetty tarkentavasti asiakirjarekisteristä sekä siihen kirjattavista tiedoista. Säännökset koskevat valtion viranomaisia julkisuuslaissa säädetyn asetuksen-antovaltuuden perusteella, vaikka julkisuusasetuksessa viitataan yleisesti viranomaiseen.

Julkisuusasetuksen 5.1 §:n mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seuranta varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (asiakirjarekisterit) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää. Julkisuusasetuksen 5.2 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia, että asiakirjarekisterien väliset suhteet selvitetään ja että käsiteltävä asia, mikäli mahdollista, kirjataan vain kerran ja että asiakirjarekisterien avulla voidaan täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista.

Julkisuusasetuksen 6.1 §:ssä on säädetty kirjattavista tiedoista. Julkisuusasetuksen 6.2 §:n mukaan asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tieto siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä.

Arkistolaitokselle on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22.1 §:ssä oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Määräyksenantovalta koskee koko julkista hallintoa pois luettuna esitutkinta, poliisitutkinta ja evankelisluterilainen kirkko.

Peruslähdekohtana on se, että viranomaisen voi luovuttaa toiselle viranomaiselle tarpeellisia henkilötietoja (ei salassa pidettäviä tietoja) julkisuuslain 16.3 §:n nojalla. Julkisuuslain 16.3 § antaa mahdollisuuden luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä tietoja toiselle viranomaiselle silloin, kun tiedot ovat tarpeellisia toisen viranomaisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi, elleivät henkilörekisterissä olevat tiedot ole säädetty salassa pidettäväksi. Tällaisissa tapauksissa ei tarvitse erikseen säätää erityislainsäädännössä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Erityislainsäädännössä tietyiltä osin on säädetty julkisuuslain 16.3 §:n sääntelyn poikkeuksista siten, että näyttäisi siltä, että julkisuuslaki kieltäisi tietojen sähköisen luovuttamisen. Esimerkiksi säätiölain 13 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan säätiörekisteristä voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa.

Osana tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä selkeytetään entisestään, jotta erityislainsäädäntöä voidaan karsia ainakin niiden tilanteiden osalta, kun toiselle viranomaiselle luovutettavat henkilötiedot eivät ole salassa pidettäviä.

2.1.5 Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntely

Tietohallintolain 3 §:n 3 kohdan mukaan tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon tietohallinnon standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisältöä.

Hallituksen esityksessä ei esitetä, mitä 4.2 §:ssä tarkoitettulla yhteentoimivuuden edellytysten sisällöllä tarkoitetaan. Sen sijaan tietohallintolain 7 §:n perusteluissa todetaan, että valtiovarainministeriö tarkentaa kokonaisarkkitehtuuria koskevissa määrityksissä ja kuvauksissa, missä laajuudessa, miltä osin ja kuinka tarkasti julkisen hallinnon viranomaisen tulee kuvata arkkitehtuurinsa.

Tietohallintolain 4.2 §:n sanamuodon mukaisesti valtioneuvoston asetus voi koskea julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista niitä osia, jotka ovat koko julkiselle hallinnolle yhteisiä tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuritasoilla.

Tietohallintolain 5.2 §:n mukaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tehtävänä on muun ohessa antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia (JHS-suositukset).

Tietohallintolain 6 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi päättää, että julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamaa julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä koskeva suositus (JHS-suositus) on julkisen hallinnon tietohallinnon standardi (jäljempänä JH-standardi).

Tietohallintolain 8.1 §:n mukaan ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Tietohallintolain 8.2 §:n mukaan, jos tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset koskevat julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämää tietojärjestelmää, voidaan ministeriön asetuksella säätää tällaisen tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin.

2.1.6 Tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin sääntely

Asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista on säädetty yleislain tasolla arkistolaisissa, jossa on säädetty arkistotoimesta ja sen tehtävistä sekä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä, käytöstä ja hävittämisestä. Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa on säädetty asianmukaisesta tietojen arkistoinnista ja hävittämisestä sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamisesta viranomaisten tietoaineistoja käsiteltäessä ja säilytettäessä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:ssä on säädetty sähköisten asiakirjojen arkistoinnista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain 10.1 §:n mukaan säädettävä lailla. Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaan koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan säilytysaikaan koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre.

Asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä lain- että asetustasoisesti. Säilytysaikoja koskevat säännökset kohdistuvat puolestaan joko asiakirjoihin tai henkilörekistereihin. Esimerkiksi potilasasiakirjoista annetussa asetuksessa (298/2009) on säädetty potilasasiakirjojen säilytysajoista. Potilasasiakirjat puolestaan muodostavat henkilörekisterin. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015) on säädetty sosiaalihuollon asiakirjojen säilytysajoista. Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on säädetty esimerkiksi perintökaareissa (40/1965), jonka 20 luvun 12 a §:n mukaan perukirja tai sen tekninen tallenne säilytetään Verohallinnossa pysyvästi. Esimerkiksi henkilörekisterinä pysyvästi säilytettäväksi on säädetty maakaaren (540/1995) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri.

Julkisuuslaissa viitataan useassa säännöksessä arkistointiin. Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Arkistolain 6 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä.

Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa velvoitetaan viranomaisia suunnittelemaan ja toteuttamaan asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti.

Julkisuuslain 27.1 §:ssä on säädetty arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta. Säännöksen mukaan arkistolaisissa säädetystä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt.

Julkisuuslain 27.1 § on ongelmallinen. Se koskee ainoastaan Kansallisarkistosta luovutettavia salassa pidettäviä tietoja, mutta ei muilla viranomaisilla olevia arkistoja. Arkistolain 14.1 §:n säädetään arkistomuodostajan pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirrosta Kansallisarkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

2.1.7 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjauksen sääntely

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Laissa säädetään eräiden julkisen hallinnon viranomaisten velvollisuuksista niiden hoitaessa tietohallintotehtäviä.

Tietohallintolain 3 §:n 3 kohdan mukaan tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

Tietohallintolain 4.1 §:n 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta. Tietohallintolain 7 §:ssä on säädetty viranomaisen kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluvollisuudesta.

Tietohallintolain 7 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätäjän julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määritysten sisällöstä.

Tietohallintolaki sisältää myös säännöksen viranomaisten välisen tietojen vaihdon edistämiseksi. Tietohallintolain 10 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää tässä pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin tallettuvia tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä.

Tietohallintolain 4 §:n 4 momentin mukaan ennen kuin valtion virasto, laitos tai valtion liikelaitos taikka tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitettusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydyttävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Tästä menettelystä on annettu tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksessa lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskevissa asioissa (1249/2014).

Julkisuuslaissa säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Lain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Säännöksessä on lisäksi viisi kohtaa, mitä viranomaisten on erityisesti hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi tehtävä muun muassa suunnitelmilla ja kuvauksilla.

2.2 Kansainväliset sopimukset ja EU-oikeus

2.2.1 Euroopan neuvoston sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa on määrätty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteista. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu oikeudenkäynnin lähtökohtainen julkisuus.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja on katsottu olennaiseksi osaksi 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojaa, ja toisaalta henkilötietojen suojalla on vaikutuksensa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuna sananvapauden käyttämiseen. EIT ratkaisuihin on korostettu muun muassa, että lainsäädännössä pitää olla asianmukaiset takeet siitä, että henkilötietoja ei käsitellä 8 artiklan vastaisesti. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia sekä sisällöltään että säilytysajaltaan rajattuja rekisteröinnin käyttötarkoituk-

seen nähden. Niin ikään sääntelyssä tulee olla riittävät takeet, joilla estetään henkilötietojen lainvastainen käyttö.

Euroopan neuvoston yksilöiden suojelusta automaattisessa tietojenkäsittelyssä laadittu yleissopimuksen tarkoituksena on turvata henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä jokaisen sopimuspuolen alueella jokaiselle yksilölle riippumatta hänen kansalaisuudestaan tai asuinpaikastaan hänen oikeutensa ja perusvapautensa ja erityisesti hänen oikeutensa yksityisyyteen ("tietosuojaja").

Yleissopimus sisältää tietosuojan peruseriaatteet: asianmukaisuus, laillisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus, tarpeellisuus, ajantasaisuus sekä tietojen säilyttämistä koskeva rajoitus suhteessa käyttötarkoitukseen. yleissopimuksessa on myös määrätty erityisiä tietoryhmiä (arkaluonteisia tietoja) koskevasta käsittelykiellosta, henkilötietojen suojaamista koskevista vaatimuksista (tietoturva) sekä rekisteröidyn oikeuksista. Yleissopimusta sovelletaan automaattisesti käsiteltäviin henkilörekistereihin ja henkilötietojen automaattiseen tietojenkäsittelyyn julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Yleissopimusta ollaan parhaillaan muuttamassa Euroopan tietosuojaja-asetuksen kanssa yhteneväiseksi.

Sopimuksen 4 artiklassa on määritelty ne menettelyt, joilla asiakirjapyyntö käsitellään. Viranomaisen asiakirjaa pyytävää ei saa velvoittaa ilmoittamaan syytä, jonka vuoksi hän haluaa saada tiedon viranomaisen asiakirjasta. Asiakirjaa pyytävän voidaan edellyttää tunnistautumaan, jos se on välttämätöntä pyynnön käsittelemiseksi. Sopimuksen 5 artiklan mukaan viranomaisen on autettava hakijaa mahdollisuuksien mukaan yksilöimään pyytämänsä viranomaisen asiakirja.

Sopimuksen 7 artiklassa on määritelty perusteet asiakirjan antamisesta perittävistä maksuista. Sopimuksen 8 artiklassa on määritelty muutoksenhakumenettelyyn liittyvät vaatimukset. Sopimuksen 9 artiklassa on määritelty toimenpiteet viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja tiedonsaannin edistämiseksi muun muassa tiedotus- ja koulutusvelvollisuudesta.

Sopimuksen 10 artiklan mukaan viranomaisen on omasta aloitteestaan ja sen ollessa tarkoituksenmukaista ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin hallussaan olevien viranomaisen asiakirjojen julkistamiseksi lisätäkseen julkishallinnon avoimuutta ja tehokkuutta sekä tukeakseen yleisön osallistumista yleistä etua koskeviin asioihin niistä riittävästi tietoisena. Sopimuksen 11 artiklassa on määritelty sopimuksen toimeenpanoon liittyvä sopimusosapuolten asiantuntijaryhmän toiminta. Sopimuksen 12 artiklassa on määritelty sopimusosapuolten konsultatiivisen kokouksen menettely ja 13 artiklassa sihteeristöä.

Suomessa yleissopimuksesta on annettu laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (16/2015). Sopimus ei ole vielä voimassa, vaikka Suomi onkin sen ratifioinut. Riittävän monta maata ei ole saattanut vielä ratifiointia päätökseen.

2.2.2 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa on tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhakua ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleis-

sopimus. Yleissopimuksen keskeisimmät määräykset on mahdollista jakaa kolmeen osaan, jotka ovat 4 ja 5 artikla ympäristötiedonsaannista, 6–8 artikla osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä 9 artikla muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta.

2.2.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja ja Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa on määritelty henkilötietojen suojan perusvaatimukset ja -elementit. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa on säädetty henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi artiklassa mainituista edellytyksistä täyttyy. Viranomaistoiminnassa käsittelyperusteet ovat tyypillisesti lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen (c kohta) sekä yleisen edun mukaisen tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen (e kohta).

Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa. Asetuksen johdanto-osan 45 kohdan mukaan, kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti tai kun se on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Johdanto-osan 45 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perusteena rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi.

Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan edellä olevan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettussa käsittelyssä, sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Johdanto-osan 45 kohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyden liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten.

Tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomais- tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomais- tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Johdanto-osan 154 kohdan mukaan tätä asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 156 kohdan mukaan henkilötietojen myöhempi käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten on tehtävä, jos rekisterinpitäjä on arvioinut, onko kyseiset tarkoitukset mahdollista saavuttaa käsittelemällä tietoja, joiden avulla ei voida tai ei enää voida tunnistaa rekisteröityjä, kunhan asianmukaiset suojatoimet (kuten tietojen pseudonymisointi) on toteutettu. Johdanto-osan 158 kohdan mukaan asetusta olisi sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että tätä asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin.

Johdanto-osan 157 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä tieteellisiin tutkimustarkoituksiin tieteellisen tutkimuksen helpottamiseksi edellyttäen, että unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä asetettuja asianmukaisia edellytyksiä ja suojatoimia noudatetaan. Johdanto-osan 159 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten olisi tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Siinä olisi lisäksi otettava huomioon SEUT 179 artiklan 1 kohdassa vahvistettu eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttamista koskeva unionin tavoite. Johdanto-osan 160 kohdan mukaan tietosuoja-asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään historiallisia tutkimustarkoituksia varten. Johdanto-osan 162 kohdan mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään tilastotarkoituksia varten.

2.2.4 PSI-direktiivi

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan EU:n direktiivin (ns. PSI-direktiivi) 2003/98/EY tavoitteena on ollut helpottaa julkishallinnon hallussa olevien tietovarantojen uudelleen käyttöä myös muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten tiedot on alun perin kerätty.

Muutoksen pääperiaatteena on, että kaikkia julkisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja tulee voida käyttää uudelleen kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin silloin, kun

näiden tietojen saatavuutta ei ole kansallisesti rajoitettu. Direktiivin ulkopuolelle jäävät muun muassa asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten tekijänoikeuksia.

PSI-direktiivin johdanto-osan 21 kohdassa ja 1 artiklan 4 kohdassa todetaan, että PSI-direktiivillä ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä.

Julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Direktiivissä oleva julkisoikeudellisen laitoksen käsite vastaa hankintadirektiivissä olevaa julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä.

Direktiivin 3 (1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että asiakirjoja, joihin tätä direktiiviä sovelletaan 1 artiklan mukaisesti, voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin. Kuitenkin direktiivin 3(2) artiklan mukaan, kun kyseessä ovat asiakirjat, joiden osalta kirjastoilla, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilla ja arkistoilla on teollis- ja tekijänoikeuksia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällaisten asiakirjojen uudelleenkäytön ollessa sallittua asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin.

Direktiivin 4 (1) artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on käsiteltävä uudelleenkäyttöä koskevat pyynnöt mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa, ja asetettava asiakirjat pyynnön esittäjän saataville uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous kohtuullisessa ajassa, joka vastaa aikaa, jossa tiedonsaantipyynnöt käsitellään.

Direktiivin 4 (2) artiklan mukaan, jos määräaikoja tai muita sääntöjä asiakirjojen pikaisesta toimittamisesta ei ole asetettu, julkisen sektorin elinten on käsiteltävä pyyntö ja toimitettava asiakirjat pyynnön esittäjälle uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous enintään 20 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa 20 työpäivällä laajojen tai monimutkaisten pyyntöjen osalta. Tällaisissa tapauksissa pyynnön esittäjälle on ilmoitettava kolmen viikon kuluessa alkuperäisen pyynnön vastaanottamisesta, että sen käsittelyyn tarvitaan lisäaikaa.

Direktiivin 4 (3) artiklan mukaan evätessään pyynnön julkisen sektorin elinten on ilmoitettava pyynnön esittäjälle epäämisen syyt, jotka perustuvat kyseisen jäsenvaltion asiakirjojen saatavuutta koskevan järjestelmän soveltuviin säännöksiin tai PSI-direktiivin, erityisesti 1 artiklan 2 kohdan a–c ala-kohdan tai 3 artiklan, nojalla hyväksytyihin kansallisiin säännöksiin. Direktiivin 4 (4) artiklan mukaan kaikissa uudelleenkäyttöä koskevissa päätöksissä on ilmoitettava, miten pyynnön esittäjä voi halutessaan hakea muutosta päätökseen.

PSI-direktiivin 5 (1) artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on asetettava asiakirjansa saataville kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, avoimessa koneellisesti luettavassa esitysmuodossa yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Sekä esitysmuodon että metatietojen olisi mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia. Direktiivin 5(2) artiklan 1 kohdasta ei seuraa, että julkisen sektorin elimillä olisi kyseistä kohtaa noudattaakseen velvollisuus luoda tai muuntaa asiakirjoja tai toimittaa niistä otteita, jos tätä velvollisuutta ei voida täyttää yksinkertaisin toimenpitein ja siitä aiheutuu suhteetonta vaihua. Julkisuuslain 16.1 ja 21 § toteuttavat direktiivin 5(2) artiklan sisältöä.

Direktiivin 5(3) artiklan mukaan julkisen sektorin elimiä ei voida PSI-direktiivin perusteella vaatia jatkamaan tietyn tyyppisten asiakirjojen tuottamista ja säilyttämistä, jotta yksityisen tai julkisen sektorin organisaatio voisi käyttää niitä uudelleen.

Direktiivin 6 artiklassa on säädetty maksujen määräytymisperusteista ja 7 artiklassa maksuperusteiden avoimuudesta. Asiakirjojen antamisesta perittävistä maksuista on säädetty julkisuuslain 34 §:ssä.

Direktiivin 8 artiklassa on säädetty tietolupiin liittyvistä kysymyksistä. Julkisuuslain 9, 13, 16.3, 27 ja 28 §:ssä on säädetty tiedonsaantioikeuksista ja tietojen antamisen edellytyksistä. PSI-direktiivin 10(1) artiklan mukaan asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä toisiinsa verrattavissa olevien uudelleenkäyttölajien suhteen. Direktiivin 10(2) artiklan mukaan, jos julkisen sektorin elin käyttää uudelleen asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin. Direktiivin 11 artiklassa on säädetty yksinoikeusjärjestelyjen kieltämisestä.

2.2.5 Yhteentoimivuuden sääntelykehitys

EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelman (COM(2016) 179) periaatteisiin sisältyy oletusarvoinen yhteentoimivuus: Julkiset palvelut on suunniteltava toimimaan saumattomasti kaikkialla sisämarkkinoilla ja organisaatiolokeroiden yli käyttäen pohjana tietojen ja digitaalipalvelujen vapaata liikkuvuutta.

Jäsenmaiden ja toimialojen rajat ylittävien, digitaalisten ja yhteentoimivien julkisten palveluiden kehittämisen tueksi perustettiin ISA²-ohjelma ((EU) 2015/2240) vuosiksi 2016–2020. Ohjelma on jatkoa vuosien 2010–2015 ISA-ohjelmalle. ISA²-ohjelman tavoitteena on: 1) kehittää, ylläpitää ja edistää kokonaisvaltaista lähestymistapaa yhteentoimivuuteen; 2) helpottaa tehokasta ja toimivaa maiden tai hallinnonalojen rajat ylittävää sähköistä vuorovaikutusta sekä edistää toimivamman, yksinkertaisemman ja käyttäjäystävällisemmän sähköisen viranomaisasioinnin kehittämistä; 3) yksilöidä, luoda ja käyttää yhteentoimivuuksratkaisuja, joilla tuetaan unionin eri politiikkojen ja toimien toteuttamista; sekä 4) helpottaa yhteentoimivuuksratkaisujen uudelleenkäyttöä.

Ohjelman perustamispäätöksen johtolauseissa todetaan toisistaan poikkeavien tai yhteensopimattomien ratkaisujen kansallisen tason käyttöönoton muodostavan riskin sähköisten esteiden syntymiselle ja sisämarkkinoiden sujuvalle toiminnalle, sekä vaikeuttavan markkinoiden avoimuutta, niillä harjoitettavaa kilpailua ja yleishyödyllisten palvelujen tarjoamista. Johtolauseissa kiinnitetään huomiota myös eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden edistämiseen sekä avointen eritelmien ja standardien noudattamiseen.

ISA-ohjelmassa on laadittu Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet (European Interoperability Framework, EIF). Periaatteet päivitettiin vuonna 2017 (COM(2017)134). Ne sisältävät 47 suositusta yhteentoimivuuden ohjaukseen, organisaatioiden välisen yhteentoimivuuden kehittämiseen, digitaalisten palveluiden sujuvoittamiseen sekä yhteentoimivuuteen liittyvien lainsäädännöllisten esteiden poistoon. Eurooppalainen yhteentoimivuuden kuvauskehys (European Interoperability Architecture, EIRA) on sekin kehitetty osana ISA-ohjelmia. EIRA on kokonaisarkkitehtuurin ylätasoinen kuvaus, joka sisältää keskeisimmät yhteentoimivien julkisen hallinnon sähköisten palveluiden rakenneseosien kuvaukset. Sekä Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden (EIF) että Eurooppalaisen yhteentoimivuuden kuvauskehysten (EIRA) tarkastelutapa on samansuuntainen kuin nyt ehdotetussa hallituksen esityksessä: yhteentoimivuutta ja parempia sähköisiä palveluja edistetään yhteisten määrittelyjen ja ratkaisujen avulla.

Toimialakohtaisesti tietojen ja tietojärjestelmien yhteentomivuuteen ohjataan jäsenmaita ja niiden toimijoita sekä direktiivi- että asetustasolla:

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 yhteentomivuutta ja mahdollista yhdenmukaistamista varten.

Julkisen hallinnon keskus-, kauppa- ja yhtiörekisterien yhteentomivuutta ja tietojenvaihdon sujuvuutta ohjavassa direktiivissä (2012/17/EU) edellytetään, että jäsenvaltioiden keskus-, kauppa- ja yhtiörekisterit ovat yhteentomivia keskusjärjestelmän kautta. Rekisterien yhteenliittäminen takaa rajat ylittävän tietojenvaihdon ja helpottaa mahdollisuuksia saada yhtiöitä koskevia tietoja.

Potilasdirektiivissä (2011/24/EU) sekä kansallinen että jäsenvaltioiden rajat ylittävä tietojärjestelmien sekä sähköisten ratkaisujen yhteentomivuus on keskeisessä roolissa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston standardointia koskevassa asetuksessa ((EU) 1025/2012) yhteentomivuus mainitaan standardoinnin olennaisena tuloksena tieto- ja viestintätekniikan alalla.

Tullin, verotuksen ja valmisteverojen osalta yhteentomivuus on ollut keskeinen tekijä kattavien Euroopan laajuisten tieto- ja viestintätekniikkajärjestelmien toiminnassa sekä komission ja jäsenmaiden kansallisten hallintojen toteuttamien ja käyttämien Fiscalis 2013- ja Tulli 2013 -ohjelmista rahoitettavien yhteentomivien yrityspalvelujen syntymisessä.

Yhteentomivuus on myös keskeinen osatekijä laajakaistainfrastruktuurien ja -palvelujen Verkkojen Eurooppa -välineessä ((EU) 1316/2013). Asetuksessa (EU) 283/2014 säädetään erityisesti niin sanotuista rakenneosista, kuten sähköisestä tunnistamisesta, asiakirjojen sähköisestä toimittamisesta ja automatisoidusta kääntämisestä, joilla helpotetaan rajatylittävää yhteentomivuutta.

Euroopan pilvipalvelualoite (European Cloud Initiative, COM(2016) 178) pyrkii puolestaan ratkaisemaan tutkimusdatan ja kansallisten sekä tutkimusalojen datakeskusten yhteentomivuuden liittyviä ongelmia ja kehittämään yhteentomivuutta edistäviä standardeja.

2.2.6 Eräiden valtioiden lainsäädäntö

Ruotsi

Tiedonhallinta

Ruotsin hallitus asetti 29 päivänä marraskuuta 2016 selvitystyön digitaalisesti toimivan julkisen hallinnon lainsäädännöllisistä edellytyksistä. Selvitystyöstä vastuussa ollut työryhmä luovutti mietintönsä SOU 2018:25 (Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering) hallitukselle 28.3.2018. Selvityksen pääasiallisena tarkoituksena oli selvittää, kuinka paljon Ruotsissa on sellaista lainsäädäntöä, joka tarpeettomasti estää ja haittaa julkisen hallinnon digitalisoimista ja yhteentomivuutta. Mietintöön sisältyy ehdotuksia lainsäädännöllisistä muutoksista ja lisäyksistä, joilla parhaiten edistettäisiin digitaalista julkista hallintoa.

Mietinnössä ehdotetaan muutoksia Ruotsin julkisuus- ja salassapitolakiin (Offentlighets- och sekretesslag). Muutosten tavoitteena on mahdollistaa se, että julkiset viranomaiset voisivat varmistaa kansalaisten pääsyn julkisiin tietoihin tehokkaammin, kun on kyse heidän oikeuksia ja velvollisuuksiaan koskevista automatisoiduista prosesseista. Muutoksella turvattaisiin julkisuusperiaatteen toteutuminen ja vahvistettaisiin oikeusvarmuutta, kun kansalaisia koskevien päätösten taustalla vaikuttavien algoritmien ja tietokoneohjelmien sisällöstä olisi mahdollista antaa tietoja yksilöille.

Toisena muutoksena mietinnössä ehdotetaan lisäyksiä Ruotsin hallintoprosessilakiin (Förvaltningslag) sähköisestä asioinnista. Muutosten tarkoituksena olisi parantaa julkisen hallinnon sähköisten palvelujen saavutettavuutta muun muassa velvoittamalla viranomaiset tarjoamaan digitaalisia palveluja, jonne kansalaiset voisivat lähettää asiakirjoja sähköisesti. Tähän pääsääntöön sisältyisi kuitenkin poikkeuksia tehokkuudesta ja tietoturvasta johtuvista syistä. Toisena pääsääntönä mietinnössä ehdotetaan, että kaiken viranomaisviestinnän yksilöille tulisi olla sähköistä.

Ruotsin nykyinen julkisen sektorin digitalisaation tavoiteohjelma perustuu digitaalisten palvelujen ensisijaisuuteen (Digitalt först). Tämä ohjelma aloitettiin vuonna 2015 ja se toimii vuoden 2018 loppuun saakka. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa hallintoa ja sen koordinaatiota, sekä edistää yksinkertaista, läpinäkyvää ja tehokasta julkista hallintoa. Tarkoituksena on tehdä digitaalisista palveluista pääasiallinen väylä kommunikointiin julkisen sektorin ja yksilöiden sekä yritysten välillä. Ohjelman toisena tavoitteena on tasoittaa digitaalisten palvelujen saavutettavuuden ja laadun eroja kuntien välillä.

Vuonna 2015 perustettiin Ruotsin julkisen hallinnon digitalisaation neuvosto (Råd för digitaliseringen av det offentliga Sverige), jonka mandaatti kestää vuoden 2018 loppuun. Neuvoston pyrkimyksenä on yhdistää erilliset digitaaliset järjestelmät hallinnon eri tasoilla ja eri julkisen hallinnon sektoreilla. Tavoitteen saavuttamiseksi neuvosto pyrkii yhteentoimivuuden edistämiseen ja yhteisten standardien omaksumiseen muun muassa sähköisessä terveydenhuollossa.

Vuodelle 2018 budjetoitu useita aloitteita, joiden tavoitteena on julkisen hallinnon digitalisointi ja julkisten palvelujen parantaminen. Ruotsin vuoden 2018 talousarvio sisältää erityisesti varoja avoimen datan tavoitteita varten seuraavalle kolmen vuoden jaksolle. Talousarviossa on myös yhdenmukaistamistoimia, joilla pyritään kehittämään julkisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Näiden toimien tarkoituksena on edistää ”tietoja kysytään vain kerran” (En uppgift en gång) periaatteen implementoimista osaksi julkista hallintoa.

Ruotsissa päätettiin 7.12.2017 annetussa komiteadirektiivissä 2017:117 (Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn) uuden julkisen sektorin digitalisaatiosta vastuussa olevan viranomaisen perustamisesta. Uusi viranomaisen (Myndigheten för Digital Förvaltning, DIGG) aloittaa toimintansa syyskuussa 2018 ja se tulee olemaan vastuussa julkisten viranomaisten ja kuntien hallinnon digitalisoinnin kehittämisestä, koordinoinnista ja tukemisesta. Uuden julkisen sektorin digitalisoinnista vastaavan viranomaisen tehtäviä tulevat olemaan myös kansallisen digitaalisen infrastruktuurin kehittäminen ja hallinnoiminen, sekä nykyisin eri viranomaisten vastuulla olevat hankkeet, kuten avoin data ja e-ID:t.

Arkistointi

Ruotsissa arkistolaki (Arkivlag; SFS 1990:782) ja -asetus merkitsivät 1990-luvun alussa ensimmäisiä koko julkishallinnolle yhteisiä arkistosäännöksiä.

Ruotsin arkistolaisissa (Arkivlag) ei säännellä arkistotoimintaa yksityiskohtaisesti, vaan asetetaan viranomaisten arkistotoiminnalle yleiset tavoitteet, jotka on turvattava. Tällaisia ovat kansalaisten oikeus saada tietoja yleisistä asiakirjoista sekä tiedon lainkäytön, hallinnon ja tutkimuksen tarpeita varten.

Viranomaisten velvoitteet on määritelty yleisin säännöksin: viranomaisen on kiinnitettävä huomiota yleisiä asiakirjoja rekisteröidessään asiakirjojen merkitykseen tarkoituksenmukaisen arkistohoidon kannalta ja asiakirjoja laadittaessa tulee huomiota kiinnittää käytettyihin materiaaleihin ja menetelmiin asiakirjojen säilymisen kannalta. Arkisto on järjestettävä siten, että julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus voidaan toteuttaa. Viranomaisten on myös ylläpidettävä arkiston kuvausta, jossa on saatavilla tietoa siitä, minkälaisia asiakirjoja arkistosta on saatavilla sekä kuinka arkisto on järjestetty esimerkiksi systemaattisen arkistoluettelon avulla. Arkisto on lisäksi suojattava hävittämiseltä, vahingoilta ja asiattomalta pääsylvästä. Pysyvästi arkistoitavat asiakirjat on määriteltävä ja annettava määräykset asiakirjojen poistamisesta arkistosta.

Arkistoviranomaisilla on oikeus valvoa lain soveltamisalan piiriin kuuluvia toimijoita, muttei kuitenkaan eduskunnan toimielimiä, hallitusta tai esimerkiksi ulkomaanedustusta. Arkistoviranomaisella on oikeus ottaa vastaan arkistoaineistoja sellaisilta viranomaisilta, jotka ovat sen valvonnan piirissä. Samalla vastuu aineistosta siirtyy kokonaan arkistoviranomaiselle.

Yleiset asiakirjat saa poistaa arkistosta, mutta tällöin on kuitenkin aina otettava huomioon, että arkisto muodostaa osan kulttuuriperintöä, ja että säilytettävän aineiston avulla voidaan saavuttaa laissa säädetyt päämäärät.

Laissa on erityissäännökset valtion viranomaisten ja kunnallisten viranomaisten asiakirjoista. Lakkautettavan valtion viranomaisen arkiston siirtämisestä arkistoviranomaiselle säädetään nimenomaisin säännöksin.

Arkistolain soveltamisala on yhdenmukainen julkisuus- ja salassapitolain kanssa. Taustalla on perustuslain tasoinen painovapausasetus (Tryckfrihetsförordningen). Arkistoasetuksen nojalla Riksarkivet voi antaa valtion viranomaisille yksityiskohtaisia määräyksiä.

Tietoturva

Ruotsissa salassa pidettäviä tietoja luokitellaan usean rinnakkaisen luokittelujärjestelmän mukaisesti. Tiedon luottamuksellisuuden merkitseminen (sekretessmarkering) tehdään yleisesti julkisuus- ja salassapitolain perusteella. Merkintä voi olla myös kvalifikoitu merkintä, milloin kyse on julkisuus- ja salassapitolain mukaan luottamuksellisesta tiedosta ja samaan aikaan turvallisuusasetuksen (säkerhetsskyddförordning) mukaisesta valtion turvallisuutta koskevasta tiedosta. Lisäksi käytössä on Puolustusvoimien turvaluokittelujärjestelmä, joka asiallisesti vastaa kansainvälistä neliportaista järjestelmää.

Ruotsissa toteutettiin vuonna 2017 sekä julkisuus- ja salassapitolain että kansallisen turvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka keskiössä oli ehdotus uudeksi turvallisuuslaiksi (Förslag till säkerhetsskyddslag). Kokonaisuudistukseen sisältyy myös turvallisuuslakia tämentävän turvallisuusasetuksen uudistus. Ruotsin hallitus antoi esityksen uudeksi turvallisuuslaiksi 20.2.2018 ja sen olisi tarkoitus astua voimaan 1.4.2019.

Uuden turvallisuuslain mukainen turvaluokittelu jakautuu neljään kansainvälistä neliportaista järjestelmää vastaavaan päluokkaan sen perusteella, millaista vahinkoa tiedon paljastuminen voi aiheuttaa Ruotsin valtiolle. Uuden turvallisuuslain soveltamisala kattaisi Ruotsin valtion,

kunnat ja maakunnat sekä muut yhteisöt, mikäli niillä on merkitystä Ruotsin turvallisuudelle tai sovellettavuuden aiheuttava kansainvälinen liitännä. Lisäksi säädettäisiin velvollisuudesta tehdä turvallisuussopimus kolmannen osapuolen kanssa, milloin sopimuskumppani voi saada pääsyn luottamukselliseen tietoon, jonka luokitus on luottamuksellinen (konfidentiell) tai milloin yhteistyössä on kyse vastaavan merkityksen asioista Ruotsin valtion turvallisuudelle.

Viro

Tiedonhallinta

Viron elinkeino- ja viestintäministeriö ohjaa valtion tietopolitiikan kehittämistä mukaan lukien valtion tietojärjestelmien ja palvelujen hakemistoa (RIHA). Lisäksi digitalisointia ja julkisen hallinnon sähköistämistä ohjaa vuonna 2014 perustettu hallituksen E-Viro -valiokunta. Valiokuntaan kuuluu viisi asiantuntijajäsentä, kolme ministeriä ja puheenjohtajana pääministeri.

Elinkeino- ja viestintäministeriön alainen Viron tietojärjestelmävirasto (RIA, Riigi Infosüsteemi Amet) koordinoi valtion tietojärjestelmien kehitystä ja on vastuussa valtionhallinnon perustietojärjestelmien organisoinnista ja turvallisuudesta. RIA osallistuu lainsäädännön valmisteluun ja toimeenpanoon sekä koordinoi tärkeitä kehityshankkeita kuten kansalaisten käyttöön kehitettyjä sähköisiä palveluja. RIA vastaa myös hallinnon IT-infrastruktuurista, muun muassa erilaisista valtion organisaatioissa käytettävistä ohjelmistoista.

Lisäksi RIA valvoo hallinnonalojen virastojen sekä tärkeimpien palveluntuottajien tietoturvalisua. RIA:n toimivalta perustuu lakiin julkisesta informaatiosta (Avaliku teabe seadus) ja hätätilalakiin (hädaolukorra seadus).

Viron tietojärjestelmäviraston tehtävänä on myös koordinoida kansallisten tietojärjestelmien hallinnointia ja kehittämistä laadukkaiden hallinnon palvelujen tuottamiseksi kansalaisille. RIA valvoo lain julkisesta informaatiosta nojalla, että viranomaisten tietojärjestelmissä noudatetaan lakeja, alemman asteisia säännöksiä ja teknisiä vaatimuksia. Lisäksi RIA valvoo, että kriittisen infrastruktuurin toimijat noudattavat tietojärjestelmiensä osalta niille säädettyjä turvallisuusvaatimuksia.

Virossa tiedonhallinnasta määrätään hallituksen antamissa palvelunhallinnan ja tiedonhallinnan perusteissa (Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused), joita sovelletaan julkisiin viranomaisiin ja yksityisiin toimijoihin niiden suorittaessa julkisia hallintotehtäviä. Perusteiden 3 §:ssä määritellään tiedonhallinto ja sen alakohtia ovat muun muassa datanhallinta, asiakirjahallinta ja sisällönhallinta. Perusteiden 4 luku koskee yksinomaan tiedonhallintaa ja siinä on määryksiä muun muassa tiedonhallinnan yleisistä vaatimuksista, tiedon järjestämisestä, tiedon hallinnasta ja tietoon pääsyn organisoimisesta sekä tiedon jakamisesta ja vaihdosta.

Julkisesta informaatiosta annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta. Julkinen tieto määritellään lain 3 §:ssä ja siinä säädetään myös julkisen tiedon uudelleenkäytöstä. Lain 5 §:ssä säädetään tietojen ylläpitäjästä, 6 §:ssä tietopyynnöistä ja 8 §:ssä pääsystä tietoihin. Tietopyyntöjen kustannuksista säädetään lain 25–27 §:ssä.

Viron laissa sähköisestä asioinnista (Elektroonilise side seadus) on määritelty yhteentoimivuus. Määritelmistä säätelevän 2 §:n 16 kohdassa on määritelty yhteentoimivuus ja 23 kohdassa rajapinta. Yhteentoimivuuden määritelmä väestötietojärjestelmän näkökulmasta on Viron väestötietolain (Rahvastikuregistri seadus) 98 §:n 2 momentista.

Arkistointi

Viron arkistolaisissa (Arhiiviseadus) säädetään julkista tehtävää hoitavien virastojen ja henkilöiden asiakirjatiedon (asiakirjahallinto) ja arkistoasiakirjojen hallinnan periaatteista sekä Kansallisarkiston arkistoasiakirjoja koskevista toimivaltuuksista ja tehtävistä. Laki määrittelee asiakirjatiedon arkistoalan yleisen kansainvälisen käytännön mukaisesti tiedoksi, joka on talletettu mille tahansa välineelle, luotu tai vastaanotettu virastossa ja jonka sisältö, muoto ja rakenne ovat riittäviä toimiakseen todisteena tapahtumista tai toiminnasta. Arkistoasiakirjat ovat lain mukaan asiakirjatietoja, joilla julkinen arkisto on arvioinut olevan arkistollista arvoa, eli jotka on määrätty arvonmääritysprosessin tuloksena pysyvästi säilytettäväksi.

Julkista tehtävää hoitavien virastojen tai henkilöiden asiakirjahallinnosta ja arkistolain täytäntöönpanosta säädetään hallituksen asetuksella. Arkistolain nojalla Kansallisarkisto neuvoo ja tukee julkista tehtävää hoitavia virastoja ja henkilöitä näiden asiakirjahallinnossa ja arkistoasiakirjojen hallinnassa sekä voi antaa niille ohjeita arkistolain ja sen nojalla annettujen asetusten noudattamiseksi. Kansallisarkiston tulee valvoa, että julkista tehtävää hoitavien virastojen ja henkilöiden asiakirjojen hallinta noudattaa arkistoasetusta (Arhiivieskiri) ja Kansallisarkiston ohjeita. Kansallisarkiston antamat säädökset vahvistaa opetuksesta ja tutkimuksesta vastaava ministeriö. Kansallisarkiston tulee myös valvoa julkista tehtävää hoitavien virastojen ja henkilöiden omia asiakirjahallinnon ohjeita siltä osin kuin ne liittyvät Kansallisarkiston tehtäviin ja tehdä ehdotuksia puutteiden korjaamiseksi. Mikäli puutteita ei korjata, tulee Kansallisarkiston antaa virastolle tai henkilölle sitova määräys puutteiden korjaamisesta.

Tietoturva

Virossa tietoturvallisuudesta säädetään osaksi laissa valtiosalaisuuksista ja salassa pidettävistä tiedoista (Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus), jossa määritellään neljä turvallisuusluokkaa, niihin kuuluvat tiedot sekä menettelyt näiden tietojen suojaamiselle. Näiden vaatimusten noudattamista kontrolloidaan itsearvioinnilla.

Muut julkishallinnon asiakirjat luokitellaan neliasteisen (julkinen tieto, sisäinen käyttö, luottamuksellinen tieto ja salainen käyttö) ISKE täytäntöönpano-ohjeen mukaisesti, joka perustuu määräykseen tietojärjestelmien turvajärjestelmistä (Infosüsteemide turvameetmete süsteem). ISKE-järjestelmä perustuu Saksan kansallisen tietoturvaviranomaisen (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, BSI) laatimaan tietoturvallisuuden ohjekirjaan, IT Baseline Protection Manual (IT-Grundschutz Catalogue), jota on muokattu Viron lainsäädäntöön sopivaksi. ISKE pohjautuu kolmelle eri tietoturva vaatimukselle, jotka ovat saatavuus (K), eheys (T) sekä luottamuksellisuus (S). Jokaiselle asiakirjalle annetaan kaikkien vaatimusten osalta numeerinen arvo yhdestä kolmeen. ISKE:ä sovelletaan valtionhallinnossa ja kunnissa ja se kattaa tietojärjestelmät, jotka eivät sisällä turvallisuusluokiteltua, vaan muutoin sensitiivistä tietoa. ISKE sisältää myös velvollisuuden suorittaa tietojärjestelmän ja laitetilojen arviointeja, joita suorittavat hyväksytyt arviointilaitokset.

Tanska

Tiedonhallinta

Tanskassa julkisen hallinnon digitalisaation edistämisestä on vastuussa vuonna 2011 perustettu Tanskan Digitalisaatiovirasto (Digitaliseringsstyrelsen). Digitalisaatiovirasto on vastuussa Tanskan hallituksen digitaalisten tavoitteiden implementoinnista osaksi julkista sektoria. Kesäkuusta 2018 alkaen Tanskassa on ollut pakollista arvioida kaiken uuden lainsäädännön digitalisaatiovalmius, ja tämän mahdollistamiseksi hallitus on laatinut seitsemän digivalmiin lain-

säädännön periaatetta (Vejledning om digitaliseringsklar lovgivning), jotka toimivat ohjeina lainsäädäntöä valmisteleville ministeriöille.

Tanskassa kansalaiset on velvoitettu lain nojalla sähköisten itsepalvelujen käyttäjiksi. Tanskan julkista digitaalista postia koskevassa laissa (Lov om offentlig digital post) kansalaiset ja yritykset on velvoitettu käyttämään sähköisiä palvelukanavia tietyin poikkeuksin. Lain 3 §:n mukaan 15 vuotta täyttäneiden luonnollisten henkilöiden, joilla on asuinpaikka tai jotka oleskelevat kiinteästi Tanskassa, on liityttävä julkiseen digitaaliseen postiin, jollei henkilöä ole vapautettu pakollisesta liittymisestä. Lain 10 §:ssä säädetään postin oikeusvaikutuksista. Sen mukaan viesti, joka on lähetetty postin kautta, katsotaan saapuneeksi perille sinä ajankohtana, jolloin viesti on vastaanottajan saatavilla postijärjestelmässä ja sen on lähettänyt ilmoituksessa mainittu lähettäjä.

Tanskassa on parhaillaan käynnissä julkisen sektorin digitaalisen arkkitehtuurin uudistaminen, jonka tavoitteena on rakentaa yhtenäinen digitaalinen julkinen sektori. Tähän liittyen Tanskassa on kesäkuussa 2017 julkaistu valkoinen kirja yhteisestä julkisesta digitaalisesta arkkitehtuurista (Hvidbog om fællesoffentlig digital arkitektur). Uudistuksen on tarkoitus mahdollistaa turvalliset julkisen hallinnon organisaatioiden väliset prosessit ja tehokas tietojen jakaminen niin julkisen sektorin toimijoiden kuin julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Yksi tavoitteista on se, että sama tieto kerättäisiin vain kerran, jonka jälkeen viranomaiset voisivat jakaa sitä toisilleen tarvittaessa.

Arkistointi

Tanskan arkistolaki (Arkivloven) kattaa lähtökohtaisesti vain julkishallinnon arkistot ja sen soveltaminen yksityisiin arkistonmuodostajiin on mahdollista ainoastaan kulttuuriministeriön erillisillä päätöksillä. Lakia täydentävät säännökset ja ohjeet, jotka ovat joko kulttuuriministeriön tai arkistolaitoksen (Statena Arkiver) antamia.

Muista pohjoismaista poiketen Tanskan asiakirjahallinnolle on tyypillistä se, että arkistoviranomaiset eivät merkittävästi puutu arkistonmuodostusprosessiin aktiivivaiheessa vaan toimenpiteet painottuvat siirtovaiheeseen, jolloin aineisto on tyypillisesti 10–20 vuoden ikäistä. Käytännössä sähköisen asiakirjahallinnon kehittäminen on johtanut viranomaisten ja arkistolaitoksen väliseen yhteistyöhön, jolla siirrettävän aineiston arkistokelpoisuus pyritään varmistamaan jo varhaisemmassa vaiheessa.

Tanskassa valtiovarainministeriö vastaa yhteisestä IT-politiikasta. IT-strategia laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan ja se kattaa valtion virastot ja paikallishallinnon. Strategian erityinen painopiste on hallinnonalat ylittävässä toiminnassa. IT-strategiaan liittyen Tanskassa laaditaan julkisen hallinnon sähköisten palvelujen yhteisiä standardeja ja IT-arkkitehtuuria koskevia standardeja. Ne ovat suosituksia ja niiden käyttöönotto perustuu kunkin ministeriön omaan päätökseen. Valtiohallinnon sähköistämistä ohjataan toimialakohtaisesti. Toimialoilla toimii sähköistämisen lautakuntia, joiden tehtävänä on edistää hallinnonrajat ylittävien IT-hankkeiden toteutusta. Tällaisia ovat esimerkiksi dokumenttien hallintaa, julkisia hankintoja ja palkkahallintoa koskevat hankkeet. Tanskassa on myös koko valtionhallinnolle yhteinen IT-palvelukeskus (Statens IT).

Tietoturva

Tietoturvasta Tanskassa säädellään tietoturvaohjeessa (Sikkerhedscirkulære), joka sääntelee sellaisen salaiseksi luokitellun tiedon suojelemisesta, jolla on merkitystä Naton, EU:n tai kansallisten intressien kannalta. Ohjeen 1 §:ssä tieto on luokiteltu neljään eri kategoriaan sen ar-

kaluontoisuuden perusteella. Korkeimman turvallisuusluokituksen tieto kulkee nimellä ”Eritäin salainen” (Yderst hemmeligt), toiseksi korkein turvallisuusluokitus on ”salainen” (hemmeligt), kolmas taso on ”luottamuksellinen” (fortroligt) ja neljäs sekä samalla alin turvallisuusluokitus on ”käyttö rajoitettu” (til tjenestebrug). Ohjeen 2 §:n mukaan turvallisuusluokituksen arvioinnissa otetaan huomioon tietojen sisältö sekä lähde, josta tieto ovat peräisin

Tanskan hallitus julkaisi kesäkuussa 2018 uuden kansallisen tietoturvastrategian vuosille 2018–2021, jossa on 25 konkreettista aloitetta hallinnon turvallisuuden ja väestön tietoturvataitojen vahvistamiseksi. Yksi strategian tärkeimmistä painopisteistä on parempi tietoturva IT-järjestelmille ja tiedolle, jota valtio ja muut kriittiset yhteiskunnan toimijat käsittelevät. Tätä varten nämä yhteiskunnan kriittiset toimijat ovat velvoitettuja vuoden 2018 loppuun mennessä perustamaan erityiset kyber- ja tietoturvaluusyksiköt.

Vuodesta 2014 lähtien kaikkien Tanskan valtion instituutioiden on tullut noudattaa kansainvälistä ISO/IEC 27001 -standardia tietoturvasta.

2.3 Nykytilan arviointi

Nykytilassa julkisen hallinnon tiedonhallintaan liittyvä lainsäädäntö on hajautunut useaan eri yleislakiin, joissa käsitteistö ei ole yhtenäinen. Tiedonhallintaan liittyy eri näkökulmista velvollisuuksia, jotka johtavat moninkertaiseen velvollisuuksien toteuttamiseen, kuten tiedonhallintaa koskevien kuvausten laatimiseen käsittelytoimia koskevana selosteena, tietojärjestelmäselosteena, arkistonmuodostussuunnitelmana sekä kokonaisarkkitehtuurikuvauksina. Erilaiset kuvaukset johtavat myös viranomaisorganisaatioissa epäyhtenäisiin kuvauksiin.

Tiedonhallintaan liittyvää yleislainsäädäntöä on julkisuuslaissa, arkistolaisissa, tietohallintolaisissa sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettussa laissa. Tiedonhallinnan menettelyt ja käytännöt ovat kehittyneet siten, että osittain menettelyille ja käytännöille ole ollut enää lainsäädännöllistä tukea. Toisaalta menettelyt ja käytännötkin vaihtelevat eri viranomaisissa. Osa tiedonhallinnan lainsäädännöstä on jo yli 20 vuotta vanhaa ja säädetty toimintaympäristössä, jossa tietoverkon käyttö ja tietoaaineistojen sähköinen käsittely ei ollut yleistä viranomaistoiminnassa.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyviä ongelmia on pyritty ratkaisemaan tietohallintolain mahdollistamalla tietohallinnon ohjauksen menetelmillä, mutta ne eivät ole osoittautuneet kaikin puolin tehokkaiksi. Lisäksi tietohallintolain kanssa rinnakkainen sääntely on heikentänyt osittain mahdollisuuksia tietojärjestelmien ja niissä olevien tietojen tehokkaaseen hyödyntämiseen. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on painottanut mietinnössään 2/2012 vp, että ”pelkästään tietohallintolaki ei ratkaise julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ongelmia, vaan laki luo mahdollisuuksia vaikuttavien ohjausmekanismien käyttämiseen. Tietohallintolain kanssa oleva päällekkäinen tai aukollinen sääntely tulee kartoittaa ja poistaa mahdollisimman pian, jotta tietohallinnon ohjausmekanismit olisivat yhdenmukaisia ja kunkin viranomaisen ohjausvastuut tietohallinnon kehittämisessä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden turvaamisessa olisivat mahdollisimman selkeitä”. Puolestaan eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossa todetaan muun ohella, että kokonaisarkkitehtuurin toteutuksen eteen on tehty työtä, mutta kokonaisuudessaan se on vielä varsin keskeneräinen (HaVL 41/2014 vp). Työ on monelta osin painottunut järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin näkökulmiin tai keskittynyt vain suppeaan osakokonaisuuteen tai rajattuun toimintoon. Valiokunta on jo aiemmin painottanut sitä, että tietojärjestelmien kehittämistä ei pidä nähdä pelkinä tietotekniikkahankkeina, vaan osana toiminnan ja palvelujen kehittämistä (HaVL 22/2013 vp). Valiokunta korostaa tietojohdantamista sekä laajempaa näkökulmaa kehittämistyöhön: toimintaproses-

sien ja tiedonhallinnan kokonaisvaltainen suunnittelu on osa viranomaisen toiminnan ja talouden suunnittelua sekä johtamista (HaVL 22/2013 vp ja HaVL 41/2014 vp).

Julkisen hallinnon asiakaspalvelutuotanto ja IT-palvelutuotanto verkottuu koko ajan. Tiedonhallinta tulisi nähdä koko tiedon elinkaaren ajan yhtenä kokonaisuutena, jossa eri toimijoiden vastuut on kuitenkin selkeästi määritelty. Myös tiedonhallinnan menettelylliseen ja toiminnalliseen ohjaukseen tarvitaan uusia elementtejä. Tiedonhallinnan sääntelyn hajautuminen näkyy myös viranomaisten toiminnan ohjauksessa katvealueina. Lainsäädännössä viitataan asiakirjahallintoon, mutta asiakirjahallinnon ohjausta ei ole vastuutettu millekään viranomaiselle. Toisaalta tiedonhallinta muodostaa laaja-alaisen kokonaisuuden, jossa tarvitaan monialaista asiantuntemusta. Tiedonhallintaan liittyy keskeisesti sen asianmukainen suunnittelu, tietoturvallisuuden järjestäminen, yhteentoimivuuden hallinta tietovarantojen ja tietojärjestelmien välillä, tiedonmuodostuksen ohjaus, tietovarantojen hallinta sekä arkistoinnin hallinta. Tällaiseen kokonaisuuteen tarvitaan monialaista yhteistyötä, jotta julkisen hallinnon tiedon elinkaarenhallintaa voidaan kehittää saumattomasti.

Tiedonhallintaan liittyy myös raskasta erityislainsäädäntöä. Teknisten käyttöyhteyksien avaamismahdollisuudesta on säädetty sadoissa säännöksissä. Suurin osa säännöksistä ovat muodollisia. Niin ikään lainsäädännössä on satoja henkilötietojen säilytysaikaa koskevia säännöksiä, mutta suuri osa henkilötietojen ja asiakirjojen säilytysajoista määräytyy yleislainsäädännön perusteella. Arkistolainsäädännössä on puolestaan säädetty pysyvistä säilyttämisestä, jolla tarkoitetaan arkistointia, kun taas perustuslakivaliokunnan vakiintuneissa kannanotoissa pysyvää säilyttämistä on käsitelty henkilörekistereissä olevien tietojen säilytysaikaa koskevien kysymysten yhteydessä. Tietosuojaa koskeva yleislainsäädäntö muuttui osittain 25.5.2018, kun Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta alettiin soveltaa. Tietosuojaa-asetuksessa henkilötietojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat käsittelyperusteet ja osittain sääntelykin on eriytetty, vaikka tietosuojaa-asetusta sinällään sovelletaankin yleisen edun mukaista arkistointikäytötarkoitusta varten. Kansallisesti tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely on sekavaa niin käsitteistöltään kuin toteuttamistavaltaankin. Sääntely-ympäristössä on myös säilyttämiseen ja arkistointiin liittyviä säädöshierarkiaan liittyviä epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiäkin.

Laadukas tiedonhallinta on osa viranomaisten hyvän hallinnon toteuttamista. Vanhentunut, sekava ja raskaskin tiedonhallinnan sääntely ei välttämättä tue hallinnon kehittämistä siten, että siinä voitaisiin hyödyntää riittävän tehokkaita tarjolla olevia tiedonhallinnan palveluita. Myös hallinnon asiakkaiden oikeuksien turvaaminen edellyttää ajantasaista ja selkeää tiedonhallinnan lainsäädäntöä. Tiedonhallinnan sääntelyn pitäisi muodostaa eheä kokonaisuus tiedon elinkaaren mukaisesti yhteen säädökseen. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät uusittavaa lainsäädäntöä tukemaan hallinnon kehittämistä ja laadukasta palvelujen tuottamista niin hallinnon asiakkaille kuin hallinnon sisäisiinkin prosesseihin.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä. Esitettävä laki olisi uusi ja sillä koottaisiin yhteen sääntelyä julkisuuslaista, arkistolaista, tietohallintolaista ja asiointilaista. Arkistolaki ja tietohallintolaki kumottaisiin ja uuden lain säännökset korvaisivat niissä olevan sääntelyn.

Esitettävällä lailla säänneltäisiin tiedon elinkaaren hallintaan liittyvistä vaatimuksista yhtenäisellä tavalla koskien koko julkista hallintoa. Tavoitteena on, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta on mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin laadukkaana tiedonhallinnan tukemana. Laadukas tiedonhallinta edistää myös tietosuoja, tietoturvallisuutta ja tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Esityksen tavoitteena on myös edistää julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Esityksen tietopoliittisena tavoitteena on parantaa tietojen tehokasta luovuttamista ja käyttöä viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kansalaisen näkökulmasta tämä edistää sitä, että häntä koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti tietosuoja huomioon ottaen. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa, että viranomaisten tiedonhallinta pystyy vastaamaan koko ajan laajenevaan ja reaaliaikaisemmaksi muuttuvaan tietojen käyttöön muun muassa rajapintojen sääntelyn avulla. Lisäksi sääntelyehdotukseen sisältyvät säännökset suunnitteluvaiheista edellyttäisivät viranomaisten ottavan tiedonhallintaa ja muutoksia suunnitellessaan huomioon tiedon hyödyntämisen tarpeet eri toimijoiden toiminnassa ja palveluketuissa. Ehdotettu sääntely edellyttäisi, että teknisiä rajapintoja hyödynnetään viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa ensisijaisesti. Sääntely tukee myös teknisten rajapintojen suunnittelua yleisemmin hyödynnettäväksi sekä niiden käyttöä myös tietojen luovutuksissa viranomaisilta yksityisille.

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa erityissääntelyn yhtenäistämistä ja purkamista. Esitykseen sisältyy liitelakeina teknistä käyttöyhteyttä koskevien säännösten muutoksia. Lisäksi esitetty sääntely mahdollistaa ainakin tietojen säilytysaikoja koskevan sääntelyn selkiyttämistä ja yhtenäistämistä erityislaeista.

Toimintaympäristön muutosten ja tietosuoja-asetuksen vuoksi arkistointia koskevaa sääntelyä on välttämätön uudistaa merkittävästi. Sääntelyyn tuotaisiin muun muassa selkeät vaatimukset koskien tietoaineistojen säilytys- ja arkistointitarpeen määrittelyä ja arkistojen hallinnointia. Arkistointia koskevaa päätöksentekoa selkiytettäisiin ja uudistettaisiin sääntely selkeämmin vastaamaan perustuslain ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Kansallisarkiston roolia kulttuuriperintöön liittyviin tietoaineistoihin ja arkistointiin liittyvien prosessien kehittäjänä ja ohjaajana vahvistettaisiin uusien ohjauskeinojen ja digitaalisten toimintatapojen käyttöönoton myötä.

3.2 Keskeiset sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot

Ehdotettavan uuden tiedonhallintalain sijaan useassa laissa hajanaisesti olevaa tiedonhallinnan sääntelyä voisi kehittää nykyisten lakien puitteissa. Arkistolaki olisi ollut kokonaisuudistuksen edessä joka tapauksessa. Tätä on selvitetty jo aiemmin kahdessa eri opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa työryhmässä. Arkistolain sisältämän sääntelyn kokonaisuudistus on tarpeen sääntelykehityksen muuttumisen, erityisesti perustuslakiuudistuksen ja Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen vuoksi, mutta muutenkaan sääntely ei enää vastaa tämän päivän ja tulevaisuuden tiedonhallinnan keinoja ja menettelyjä.

Voimassa olevia lakeja muuttamalla olisi yhtenäisyyttä tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvään sääntelyyn, kuten suunnittelu- ja kuvaamisvelvoitteisiin sekä ohjaamiseen liittyviin rakenteisiin, vaikea saavuttaa. Vaikka yhdenmukaistaminen sääntelyteknisesti olisikin mahdollista jäisi sääntely vaikeaselkoiseksi ja soveltamisalaan kuuluvat toimijat joutuisivat soveltamaan useampaa lakia käytännössä samaan toimintaan. Eri lakien vaihtelevat soveltamisalat

aiheuttaisivat mitä todennäköisimmin myös soveltamisvaikeuksia. Eri laeissa oleva sääntely ei mahdollistaisi tiedon elinkaaren perustuvan sääntelyn kokoamista yhteen.

Tiedonhallinnan yleisiä velvoitteita koskevia säännöksiä voitaisiin osittain uudistaa julkisuuslain puitteissa. Uudistuksen kohteena olisi tällöin lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Tällöin kuitenkin muun muassa tietohallintolain säännösten suhde uudistettavaan sääntelyyn pitäisi arvioida uudelleen, koska esityksen tavoitteena on muun muassa säädellä eri tarkoituksissa tapahtuvasta tiedon käsittelyyn ja hallintaan liittyvästä suunnittelusta ja kuvaamisesta. Tietohallintolain kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuutta koskevat säännökset tulisi joka tapauksessa tarkastella, kun julkisuuslain hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia suunnittelu ja järjestämisvelvoitteita kuin myös tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä uudistettaisiin.

Esityksessä sääntelyn muutosesitykset on rajattu tiedon elinkaaren hallintaa koskeviin yleisiin vaatimuksiin, joilla varmistetaan yhtenäiset, laadukkaat tiedonhallinnan toimintatavat julkisessa hallinnossa. Yleistä tiedon hallintaa, käsittelyä ja luovutusta koskevaa sääntelyä voitaisiin kehittää myös laajempaan kokonaisuuteen, jossa otettaisiin tarkasteltavaksi myös muun muassa julkisuuslaki laajemmin koskien siihen sisältyviä tiedon luovuttamista sekä salassapitoa koskevia säännöksiä. Tällainen sääntelykehitys voisi mahdollistaa myös erityislainsäädännön selkiyttämisen sekä tarpeettoman ja mahdollisesti päällekkäisen tietojen luovuttamista ja saamista koskevan erityissääntelyn purkamisen. Lisäksi kansalaisten tiedollisten oikeuksien ehdotettua sääntelyä voimakkaampi vahvistaminen edellyttäisi laajemmin yleisten periaatteiden, käytäntöjen ja säännösten kehittämistä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Lailla koottaisiin uuteen julkisen hallinnon toimintaa sääntelevään yleislakiin yleiset säännökset tiedon elinkaaren hallinnasta. Voimassa olevassa lainsäädännössä tämä sääntely hajautunut julkisuuslakiin, arkistolakiin, sähköisestä asiointista viranomais toiminnasta annettuun lakiin ja tietohallintolakiin.

Ehdotetun lain sääntely kohdistuisi laissa määriteltyihin viranomaisiin ja tiedonhallintayksiköihin. Tiedonhallintayksikön käsite olisi uusi lainsäädännössä. Tämä vaikuttaa lain soveltamisalaan. Perusteena esitettyyn ratkaisuun on se, että julkisuussääntely, jonka viranomaiskäsitteä myös ehdotetussa laissa noudatetaan, lähtee viranomaisten erillisyyperiaatteesta, jonka vuoksi osa valtion virastoista koostuu useista viranomaisista tai kunnat koostuvat kunnallisista toimielimiin jakautuneista viranomaisista. Osa tiedonhallintaan liittyvistä velvollisuuksista kuitenkin kohdistuisi siihen organisaatioon eli tiedonhallintayksikköön, jossa viranomainen toimii.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin julkisen hallinnon yleisistä velvoitteista tiedonhallinnassa. Ehdotettua lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Ehdotetun lain lukujaon mukaisesti laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta, tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta, tietoturvallisuudesta, turvallisuusluokittelusta, asian ja palvelujen tiedonhallinnasta, tietoaineistojen muodostamisesta ja sähköisestä luovutustavasta sekä tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista. Esityksellä kumottaisiin arkistolaki ja tietohallintolaki. Esitykseen sisältyisi uuden lain johdosta tehtävät

muutokset julkisuuslakiin ja lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annettuun lakiin. Salassapitomerkitöjä ja turvallisuusluokittelua koskevan sääntelyn muutokset aiheuttavat muutoksia turvallisuusselvityslakiin, puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettuun lakiin, lakiin valtion talousarviosta sekä valtion virkamieslakiin. Arkistolain ja tietohallintolain kumoamisen vuoksi ehdotetaan teknisiä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy liitelakeina eri hallinnonalojen substanssilainsäädäntöön sisältyvien teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn muutokset, jotka johtuvat ehdotetun tiedonhallintalain uusista säännöksistä koskien tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla. Näitä lakimuutoksia on liitetty lakiehdotukseen niiltä osin kuin esityksiä on ehditty ministeriöissä valmistelevaan. Jäljeltä jäävin osin muutoksia tehdään myöhemmän säädöshuollon yhteydessä. Ehdotetun lain yleisiä tiedonhallintaan liittyvillä säännöksillä tarkennettaisiin voimassa olevaa julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevaa sääntelyä. Erityisesti tarkennettaisiin vastuuta tiedonhallinnan huolellisesta järjestämisestä kohdentaen se ensi sijassa organisaation johdon vastuulle.

Ehdotetussa laissa uudistettaisiin jonkin verran myös yleistä tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön käsitteistöä. Yhtenä käsitteiden uudelleenmäärittelyn syynä on mahdollistaa monilta osin tarkentuvan sääntelyn soveltamiseen ja vastuiden kohdentamisen riittävänä tarkkarajaisuuden mahdollistaminen yleisessä ja laajasti sovellettavassa lainsäädännössä. Käsitteiden määrittely on välttämätöntä myös sen vuoksi, että lainsäädännöllä kootaan eri aikoina säädettyjen lakien, kuten arkistolain, julkisuuslain ja tietohallintolain sääntelyä yhteen. Käsitteitä on uudistettava myös tulevan kehityksen joustavuutta ajatellen. Ehdotetussa laissa pyritään myös käyttämään sellaisia käsitteitä, jotka eivät sido tai ohjaa lain soveltamista esimerkiksi yksittäisen ammattikunnan ja menettelytavan käsitteistöön.

Ehdotetussa laissa olisi säännökset julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Sääntely uudistaisi merkittäväällä tavalla voimassa oleviin arkistolain ja tietohallintolain säännöksiin perustuvaa ohjausta. 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. Yleinen ohjaus säilyisi valtiovainministeriön tehtävänä.

Ehdotetussa laissa ehdotetaan perustettavaksi tiedonhallintaan monialaista asiantuntijaviranomaista, tiedonhallintalautakuntaa. Suomessa ei ole yhtä viranomaista, joka keskittyisi koko julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämiseen ja ohjaukseen, vaan tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat viranomaiset kukin omalla toimialallaan. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaainetoista, valvoa tietoaainetojen rekisteröinnin, säilyttämisen, arkistoinnin ja tuhoamisen menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta. Lautakuntamalli olisi tarkoituksenmukainen tapa huolehtia eri näkökulmien huomioon ottamisesta ja perusoikeuksien, kuten henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatteen, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden sekä tieteen vapauden, turvaamisesta tiedonhallinnassa.

Ehdotettu laki sisältäisi kattavasti sääntelyn tiedonhallinnan suunnitteluun ja kuvaamiseen liittyvistä velvoitteista. Sääntelyllä pyritään kattamaan eri tiedonhallinnallisista tarpeista syntyvät, kuten julkisuusperiaatteen toteuttamisesta, toiminnan tehokkaasta järjestämisestä, arkistoinnista ja henkilötietojen suojasta vaatimukset. Suunnittelua ja kuvaamista koskevilla säännöksillä on tarkoitus tehostaa ja parantaa tiedon elinkaaren laadukasta hallintaa sekä tiedon hyödyntämistä eri organisaatioiden toimintaprosessien välillä. Tiedonhallinnan suunnittelu- ja

kuvaamisvelvoitteita toteutettaisiin tiedonhallintamallin ja tiedonhallinnan muutossuunnitelman avulla.

Ehdotetussa laissa säänneltäisiin tietoturvallisuuden perustason vaatimuksista. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki tiedonhallintayksiköt täyttävät vähintään samat perustason vaatimukset. Tällä edistetään yhteiskunnan kokonaistietoturvallisuutta ja mahdollistetaan viranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamista, jotta muun muassa tarpeettomista tietoturvallisuutta koskevista selvityksistä viranomaisten välillä voidaan luopua. Tietoturvallisuutta koskeva sääntely ulotetaan yhtenäisenä myös kunnallisiin viranomaisiin. Yleinen sääntely on tähän asti ollut vain julkisuuslain nojalla annetussa tietoturvallisuusasetuksessa, joka velvoittaa vain valtion viranomaisia.

Ehdotetun lain turvallisuusluokittelua koskevalla sääntelyllä selkiytetään turvallisuusluokkaa koskevien merkintöjen laatimista. Turvallisuusluokittelua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi nykyisestä siten, että mahdollisuutta turvallisuusluokitteluun laajennetaan.

Ehdotetun lain asian ja palvelujen tiedonhallintaa koskevilla säännöksillä määritettäisiin menettelytavat ja vaatimukset viranomaisilla olevien asioiden yksilöimiseksi, asiarekisterien ylläpitämiseksi sekä tietoaisteistojen hallinnasta palveluja tuottaessa. Säännösten mukaisilla yhtenäisillä toimintatavoilla edistettäisiin tiedonhallinnan laadukkuutta ja julkisuusperiaatteen toteutumista.

Ehdotetussa laissa olisivat säännökset tietoaisteistojen sähköisestä muodostamisesta ja sähköisestä luovuttamistavasta. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se nykyistä paremmin ottaa huomioon tietoteknisen kehityksen vuoksi tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa. Sääntely velvoittaisi ensisijaisesti sähköiseen tietoaisteistojen käsittelyyn. Ehdotettujen säännösten mukaan viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään lähtökohtaisesti vain sähköisessä muodossa. Teknisten rajapintojen käyttö tietojen vaihdossa viranomaisten välillä olisi ehdotetun sääntelyn mukaan ensisijainen toimintatapa. Sääntely mahdollistaa teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn purkamista toimialakohtaisesta sääntelystä.

Ehdotettava laki sisältäisi tietoaisteistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat säännökset, joilla korvattaisiin kumottavan arkistolain säännökset. Tiedonhallintalaki sisältäisi tietoaisteistojen säilyttämistä ja arkistointitarpeen määrittämistä koskevat säännökset. Keskeisin muutos arkistotoimen nykyiseen sääntelyyn olisivat säännökset, jolla arkistointia koskevaa päätöksentekoa selkiytettäisiin. Kansallisarkiston roolia arkistotoimen asiantuntijavirastona kirkastettaisiin ja perustettavalle tiedonhallintalautakunnalle annettaisiin arkistointia koskevassa päätöksenteossa toimivaltaa. Ehdotettu laki sisältäisi myös uudistetut säännökset tietoaisteistojen siirtämisestä arkistoon ja arkiston hallinnoinnista sekä säännökset tieteellisten tutkimusaineistojen arkistoinnista.

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

Kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yksityisarkistoista, joista on säädetty nykyään arkistolaissa. Säännöksillä määritettäisiin kansallisarkiston tehtävät ja toimivalta suhteessa yksityisiin arkistoihin. Lisäksi kansallisarkistosta annettuun lakiin ehdotetaan muutettavaksi käsitteistöä, jotta se vastaisi EU:n tietosuojasetuksessa sekä tiedonhallintalaissa omaksuttua käsitteistöä. Yksityisissä arkistoissa olevien aineistojen säilyminen turvattaisiin ehdotettujen säännösten mukaan joko sopimusperusteisesti tai Kansallisarkistolle annettaisiin tietyin edellytyksin mahdollisuus lunastaa aineistot Kansallisarkistoon, kuten tähänkin asti on säädetty arkistolaissa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ehdotettavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Sen hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi. Näistä asioista ehdotetaan säädettäväksi jatkossa tiedonhallintalaissa.

Samoin kumottavaksi ehdotetaan julkisuuslain säännös, joka koskee mahdollisuutta avata toiselle viranomaiselle tekninen käyttöyhteys henkilörekisterin sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Oikeudesta tiedon saamiseen säädettäisiin jatkossakin julkisuuslaissa. Samoin asiakirjan antotavasta säädettäisiin jatkossakin julkisuuslaissa, lukuun ottamatta säännöksiä, jotka koskisivat mahdollisuutta avata viranomaisen tietojärjestelmään katseluyhteys toiselle viranomaiselle tai tekninen rajapinta viranomaiselle tai muulle tiedonsaantiin oikeutetulle. Näitä luovutustapoja koskevat säännökset olisivat jatkossa tiedonhallintalaissa, ja asiakirjan antotapa-ja koskevassa julkisuuslain säännöksessä viitattaisiin tältä osin tiedonhallintalakiin.

Koska tiedonhallintalaissa säädettäisiin jatkossa myös niistä asioista, joista nykyisin on säädetty julkisuuslain nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla, ehdotetaan julkisuuslaissa olevat asetuksenantovaltuudet kumottavaksi lukuun ottamatta valtuutta säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen. Nykyisellään valtioneuvoston asetuksella on säädetty viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit, asiakirjarekistereihin ja tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista, tietoaineistojen luokituksesta asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamiseksi, velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin sekä eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluusvaatimuksista. Asetuksenantovaltuuksien kumoutuessa myös nämä valtuutuksien nojalla annetut alemman asteiset säännökset kumoutuvat. Asiakirjojen suojausluokituksista ja sitä koskevasta sääntelystä ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan. Sen sijaan turvallisuusluokittelu ehdotetaan ulotettavaksi eräisiin uusiin asiaryhmiin. Muutoin tietojen käsittelyn vaatimukset perustuisivat tietoturvaluusua koskeviin vähimmäisvaatimuksiin sekä riskiperusteiseen arviointiin ja siihen perustuvaan toteuttamistapaan. Muutokset heijastuvat myös turvallisuusselvityslakiin, jonka suojausluokitteluihin perustuvia säännöksiä on myös muutoksen johdosta tarkistettava. Turvallisuukselvityslain muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, etteivät muutokset tosiasiallisesti vaikuta turvallisuusselvitysten alaan kuuluvien tehtävien piiriin. Lisäksi salassapitomerkitöjä koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi ja samalla lisättäväksi säännökset muihin kuin salassapidettäviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä.

Arkistointia koskevien sääntelymuutosten vuoksi myös julkisuuslain säännöstä arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta ehdotetaan täsmennettäväksi. Arkistoon luovutettujen asiakirjojen luovuttamisen osalta pyrittäisiin säilyttämään pitkälti nykyistä vastaava oikeustila. Kansallisarkistoon asiakirjoja siirtävän viranomaisen salassapidettävien tietojen luovutusta koskeva määräysvallasta kuitenkin luovutettaisiin. Nykyistä vastaavalla tavalla olisi huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Lisäksi eräitä julkisuuslain säännöksiä on teknisesti tarkistettava vastaamaan tiedonhallintalaissa säädettäväksi ehdotettua.

4 Esityksen vaikutukset

[esityksen vaikutusten kuvausta täydennetään lausuntokierroksella vaikutuksista saadun palautteen perusteella]

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset tiedonhallintayksiköille muodostustuvat tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvien vaatimusten suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä vaatimusten mukaisten toimenpiteiden valvonnasta ja edelleen kehittämisestä. Taloudellisten vaikutusten kohdentuminen tiedonhallintayksiköille vaihtelee tiedonhallintayksikön tehtävien, tehtävissä käsiteltävien tietojen sekä tiedonhallintayksikön nykyisten toimintatapojen ja tiedonhallintaan liittyvien järjestelyiden osalta.

Tiedonhallintayksiköille, erityisesti niille viranomaisille, joita voimassa oleva sääntely ei tähän asti ole velvoittanut järjestää toimintaansa tukevaa tiedonhallintaa voimassa tässä esityksessä ehdotettavaa sääntelyä vastaavalla tavalla, voi ehdotetun sääntelyn vaikutukset olla merkittäviä myös taloudellisesti. Niille tiedonhallintayksiköille, joilla toimintatavat jo vastaavat voimassa olevaa sääntelyä sekä tiedonhallinnan hyviä käytänteitä, ehdotuksessa esitetyt vaatimukset aiheuttavat lähinnä hallinnollisia ja organisatorisia muutostarpeita tiedonhallinnan tehtävien järjestämiseen liittyen. Erityisesti ehdotukseen sisältyvät vaatimukset asian metatietojen hallinnasta, tiedon luovuttamisvelvoitteesta teknisten rajapintojen avulla sekä tietoaisteiden arkistoinnista vain sähköisessä muodossa voidaan katsoa edellyttävän kaikilta säännösten soveltamisalaan kuuluvilta panostuksia tiedonkäsittelyprosessien sekä tietojärjestelmien muuttamiseksi.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset jakautuvat kertaluonteisiin kustannuksiin tiedonhallinnan järjestämisen, kuvausten laatimisen sekä tiedonkäsittelyprosessien ja käytäntöjen muuttamisesta vaatimuksia vastaavaksi sekä mahdollisiin jatkuviin kustannuksiin, joita uusien vaatimusten toteuttaminen laadukkaamman tiedonhallinnan ylläpitämiseksi aiheuttaa. Tiedonhallinnan järjestämisen vaatimiin voimavaroihin vaikuttaa voimakkaasti, tulevat muutoksen 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. Jatkuvien kustannusten osalta merkittävimmiä muodostuvat henkilöstön osaamisen ylläpitoon sekä tietoaisteiden säilyttämisen hallintaan laissa esitetyllä tavalla. Myös jatkuvien kustannusten kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti tulevaisuudessa julkisen hallinnon palvelurakenteissa tapahtuvat muutokset ja erilaiset vaihtoehtoiset tavat toimintaa tukevien tiedonhallinta- ja tietojärjestelmäratkaisujen tuottamiseksi.

Ehdotukseen sisältyvien säännösten tavoitteena on yhdenmukaistaa tiedonhallintayksiköiden nykyisiä vaatimuksia sekä selkiyttää tiedonhallintaan liittyviä vastuita ja velvollisuuksia. Tavoitteen tarkoituksena on muodostaa tiedonhallintayksiköille yhdenmukainen ja ymmärrettävä vaatimuskokonaisuus, jonka avulla niiden olisi nykyistä helpompaa toteuttaa ja ohjata tiedonhallintaan liittyviä toimenpiteitä sekä kehittää omia palvelu- ja tiedonhallintaprosessejaan tehokkaammiksi. Tiedon paremman hallittavuuden ja siihen liittyvien suunnittelu-, kuvaus- ja turvallisuusvelvoitteiden kokoaminen kattavasti yhteen sääntelykokonaisuuteen loisi tiedonhallintayksiköille paremmat edellytykset kehittää tietojen käsittelyssä käytettäviä tietojärjestelmiä vastaamaan paremmin toiminnan tarpeista sekä tehostaa kertaalleen kerätyn tiedon hyödyntämistä. Lisäksi sääntely loisi perustan tiedonhallintayksiköille varautua paremmin muutos- ja häiriötilanteiden aiheuttamiin toimenpiteisiin. Pitkällä aikavälillä myös tiedonhallintayksiköiden tiedonkeruu-, luovutus- ja integraatiokustannusten voidaan arvioida alentuvan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja tiedonvaihdon edellytyksiä ohjaavan sääntelyn kautta.

Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksiköissä

Tiedonhallintalakiehdotuksen tiedonhallinnan järjestämistä koskevat vaatimusten vastatessa pääsääntöisesti voimassa olevan julkisuuslain 18 §:n 1 momentissa esitettyjä vaatimuksia, kohdentuvat tiedonhallinnan järjestämisveloitteen taloudelliset vaikutukset erityisesti olemassa olevien voimavarojen uudelleen kohdentamisen ja kouluttamisen vaatimaan työhön. Tarvittavan osaamisen kehittäminen ja ylläpito tulee vaatimaan tiedonhallintayksiköiltä panostuksia henkilöstön sekä tiedonhallintayksilön lukuun toimivien tahojen kouluttamiseen. Myös uuden sääntelyn muodostaessa tiedonhallintayksiköille veloitteen huolehtia riittävien resurssien ja asianmukaisten työvälineiden olemassa olosta, voidaan arvioida edellyttävän tiedonhallintayksiköiltä uusia hankintoja ja lisähenkilöstön rekrytointeja niiltä osin, kun veloitteita ei voida toteuttaa nykyisten voimavarojen uudelleen kohdentamisella. Pitkällä aikavälillä voidaan arvioida, että tehostuneen tiedonhallinnan avulla voimavaroja voidaan kohdentaa myös pois tiedonhallinnan perusteita koskevien veloitteiden hoitamisesta tai niitä voidaan painottaa esimerkiksi tiedon laajemman hyödyntämisen kehittämiseen, mikä edelleen välillisesti tehostaa tiedon hallintaa. Koska ehdotettava sääntely edellyttää tiedonhallintayksiköiltä resurssitarpeiden nykyistä parempaa ja kattavampaa tunnistamista sekä parempaa varautumista resurssitarpeita koskeviin muutoksiin, voidaan veloitteiden toteuttamisen arvioida vähentävän jatkossa muutos- ja häiriötilanteissa tarvittavia voimavaroja.

Tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaaminen

Vaikka tiedonhallintalakia koskevassa ehdotuksessa tiedonhallintayksiköille säädettävät tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausveloitteet vastaavat pitkälti voimassa olevaa sääntelyä sekä toiminnan kuvaamista koskevien julkisen hallinnon suositusten mukaista informaation tuottamista, vaativat uudet veloitteet tiedonhallintayksiköiltä lisätyötä. EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, tietohallintolaissa (634/2011), julkisuuslaissa (621/1999), arkistolaissa (831/1994) sekä viranomaisten taloudenpitoa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen suunnittelu- ja kuvausveloitteiden muodostaman tiedon kokoaminen ja muokkaaminen tiedonhallintalain 3 luvussa säädetyjä pykäläiä vastaavaksi, edellyttää tiedonhallintayksiköiltä lisäpanostuksia kuvausten laatimisen, ylläpidon sekä julkaisun osalta. Erityisesti tiedonhallintaa koskevien kuvausten ajantasaisuuden varmistamisen voidaan katsoa muodostavan tiedonhallintayksiköille tehtäviä, joiden toteuttaminen edellyttää henkilöstön osaamisen kehittämistä sekä tiedon ylläpitoa tukevien välineiden järjestämistä. Yleisessä tietoverkossa julkaistavien julkiseen käyttöön tarkoitettujen tietoaisteistojen tuottaminen tulee vaatimaan tiedonhallintayksiköiltä tietosuoja- ja tietoturvamennettelyiden kehittämistä sekä aineistojen mahdollista muokkaamista siten, että aineistojen sisältämät yleisen turvallisuuden tai tietoturvallisuuden ja tietosuojan toteutumisen vaarantavat tiedot voidaan julkaistavista aineistoista poistaa. Julkaistavaksi tarkoitettujen tietoaisteistojen päivittäminen tulee vaatimaan myös jatkuvaa ylläpitoa sekä kehittämistä. Vaatimuksista tiedonhallintayksiköille aiheutuvia kustannuksia pyritään vähentämään veloitteiden toteuttamista tukevien suositusten ja ohjeiden sekä kuvausvälineiden avulla.

Yhdenmukaisesti ja yksiselitteisesti säädettyjen suunnittelu- ja kuvausveloitteiden voidaan arvioida myös vähentävän viranomaisten työmäärää useiden erillisten kuvausten laatimis- ja ylläpitotarpeen poistuessa. Voimassa olevassa lainsäädännössä sekä sääntelyä täydentävissä julkista hallintoa koskevissa suosituksissa viranomaisten on tullut kuvata samat tiedot useasta eri näkökulmasta ja usealla eri formaatilla. Tiedonhallintalakia koskevassa ehdotuksessa suunnittelua- ja kuvaamista koskevan sääntely on pyritty muodostamaan kattavuudeltaan ja sisällöltään sellaisiksi, että kertaalleen ylläpidettyä tietoa voidaan hyödyntää keskeisissä käyttötarkoituksissa. Myös veloitteiden kohdentamisella vain tiedonhallinnan kannalta olennaiseen informaatioon, voidaan uusien säännösten arvioida vähentävänä nykyisten kuvausveloitteiden laajuutta. Toisaalta veloitteiden aikaisempaa ehdottomampi sääntelytapa muodostaa tie-

donhallintayksiköille vahvemman tosiasiallisen velvoitteen laatia ja ylläpitää ehdotuksessa esitettyjä kuvauksia voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Päällekkäisen tiedon tuottamisvelvoitteita on pyritty vähentämään myös kytkemällä tiedonhallinnan suunnittelua koskevat velvoitteet paremmin yhteensopivaksi resurssisuunnittelun tarpeiden kanssa. Muutossuunnitelman laatimisvelvoitteeseen sisältyvä velvoite arvioida muutoksen toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia parantaa tiedonhallintayksiköiden mahdollisuuksia arvioida muutosten vaatimaa resurssitarvetta sekä luo edellytykset paremmalle taloudellisten riskien arvioinnille. Tiedonhallintakartan julkaisua koskevan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia on pyritty vähentämään yhdenmukaistamalla ehdotettu sääntely vastaamaan sisällöllisesti julkisuuslain (621/1999) 20 §:ssä viranomaisille säädettyä tiedon tuottamis- ja jakeluvetoa, EU:n tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyselostetta ja informointivelvoitteita sekä muun muassa kuntalain (410/2015) 29 §:ssä säädettyjen viestintävelvoitteiden kanssa.

Tietoturvaluus

Ehdotetun sääntelyn vastatessa pitkälti tietoturvaluudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010) vaatimuksia, ei tietoturvasäännösten katsota edellyttävän valtion hallinnolta merkittävää taloudellista lisäresursointia. Valtion viranomaisten on tullut saatua tietojen käsittelynsä vastaamaan valtion tietoturva-asetuksessa säädettyä tietoturvaluuden perustasoa vuoden 2013 aikana. Kunnille ja kuntien eri yhteistoimintamuodossa järjestettävän toiminnan sekä lain soveltamisalan valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoille ehdotukseen sisältyvät tietoturvaluussäännösten taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävät. Aikaisempien ja lain valmistelun yhteydessä tehtyjen selvitysten perusteella kunnille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa kuntien ja kuntayhtymien tietoturvan lähtötason vaihtelevuus sekä tietoturvaluuden kehittämiseen ja ylläpitoon käytettyihin voimavarojen käyttöön ja kustannusten arviointiin kohdentuvan seurannan puuttuminen.

Valtionhallinnon ulkopuolisille tiedonhallintayksiköille lisäresurssitarpeita aiheuttavat henkilöstön ja palvelutuottajien luotettavuuden varmistamista, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvaluuden varmistamista sekä tiedonsiirto salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttäen. Myös tietoaineistojen käsittelyn ja säilyttämisen tilaturvaluutta koskevien velvoitteiden ulottaminen valtion hallinnon ulkopuolisiin tahoihin aiheuttaa lisäresurssitarpeita erityisesti niiltä osin, kun velvoitteita vastaavia vaatimuksia ei ole otettu huomioon omassa tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuotannossa tai niiden palvelusopimuksissa. Käytännössä julkisen hallinnon viranomaisten hyödyntäessä tieto- ja viestintätekniikan palvelujensa järjestämisessä markkinoiden tarjoamia palveluja tai oman toimintansa tueksi perustettujen in-house -palveluntarjoajien palveluja, perustietoturvaluuteen liittyvät vaatimukset on otettu huomioon laajalti toiminnassa. Vastaavasti lain taloudellisia vaikutuksia pienentää myös lain soveltamisalaan kuuluvien valtion hallinnon ulkopuolisten viranomaisten, yliopistojen ja korkeakoulujen omat tietoturvaluuspolitiikat ja säännöt edellyttävät valtion viranomaisille säädettyjä vaatimuksia vastaavien tietoturvaluusustasojen ja -toimenpiteiden toteuttamista.

Tiedonhallintalaissa ehdotetut tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaa ja käytöstä kerättäviä lokitietoja koskevien velvoitteiden voidaan arvioida aiheuttavan lisäkustannuksia lain soveltamisalaan kuuluville tahoille. Resurssitarpeen määrää vähentää se, että valtionhallinnon osalta vastaavia velvoitteita sisältyy muun muassa voimassa olevaan valtion tietoturva-asetuksen (681/2010) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) säännöksiin. Käytännössä lain soveltamisalaan kuuluvien tahojen yleisesti käyttämien tietojärjestelmien käytöstä on kerättävissä jo tälläkin hetkellä ehdotuksen tarkoittamia seurantatietoja.

Asian ja palvelujen hallinta

Tiedonhallintalaissa ehdotetut velvoitteet tiedonhallintayksiköille rekisteröidä sille saapuneet tai viranomaisen laatimat asiakirjat asiarekisteriin ja asian yksilöivien tietojen liittäminen asiakirjoihin laajentaa aikaisemmin valtion hallinnon asiakirjarekistereitä ja niihin merkittäviä tietoja koskemaan myös muita tiedonhallintalain soveltamisalaan kuuluvia tiedonhallintayksiköitä. Uudet velvoitteet tarkentavat tältä osin kuntien ja kuntayhtymien sekä yliopistojen ja korkeakoulujen kohdalla voimassa olevan julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohdan sisältöä. Hallintoasioiden rekisteröinnin ja hallinnan perustuessa jo tälläkin hetkellä kunnissa ja korkeakouluissa ennalta määriteltyihin prosesseihin ja pääsääntöisesti prosesseja tukeviin tietojärjestelmiin, ei asianhallinnan menettelyjä tai tietojen kirjaamista koskevilla säännöksillä arvioida olevan merkittävää taloudellista vaikutusta, muilta kuin asian ja palvelujen yksilöintitietoja koskevien ehdotusten osalta.

Lakiehdotuksen velvoite tiedonhallintayksiköille muodostaa käsiteltäväksi otettujen ja annettujen asioiden yksilöivä asiatus, olisi nykyiseen sääntelyyn nähden uusi, mutta se vastaisi pääosiltaan sitä, mitä asioista on tähänkin asti kirjattu diaareihin ja muihin asiakirjahakemistoihin. Keskeisin muutos koskisi tunnuksen sisältävää tiedonhallintayksilön yritys- ja yhteisötunnusta (Y-tunnus), jonka käyttöönotto edellyttää tiedonhallintayksiköiltä muutoksia asian rekisteröinti- ja hallintakäytäntöihin sekä lisäresursseja asianhallintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämiseen.

Lakiehdotukseen sisältyvät velvoite tiedonhallintayksiköille järjestää muussa kuin asiankäsitelyn yhteydessä muodostuvien tietoaineistojen hallinta siten, että tietoaineistoista muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuuden yksilöivällä tunnuksella, edellyttää tiedonhallintayksiköiltä veloitteen mukaisen tunnuskäytännön luomista sekä asianhallintaratkaisujen muuttamista veloitetta vastaavaksi. Sääntelyn joustava muoto antaa tiedonhallintayksiköille mahdollisuuden määrittää itse kussakin tilanteessa käytettävän yksilöintitiedon sekä hyödyntää veloitteen toteuttamisessa olemassa olevia toiminnassa syntyvän tiedon yksilöintitunnuksia, esimerkiksi tehtävä-, palvelu- tai muita suoritettietoja koskevia tunnuksia. Nykyisten tunnistetietojen hyödyntämisestä huolimatta ehdotettu vaatimus tulee edellyttämään tiedonhallintayksiköiltä tiedonhallinnan kokonaisuutensa kartoittamista myös palvelu- ja tukitoimintojen osalta sekä uusien tiedonhallintakäytäntöjen muodostamista. Osa veloitteen mukaisista uusista tehtävistä on vastaavia lakiehdotukseen sisältyvän tiedonhallinnan suunnittelua ja kuvausveloitteiden kanssa, mutta tunnistetietojen hallinnan ja tiedon hakutoimintojen suunnittelu ja toteuttaminen tulee edellyttämään tiedonhallintayksiköiltä lisäpanostuksia prosessien ja tietojärjestelmien kehittämiseen.

Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa

Tiedonhallintalakiehdotuksen 27 §:ssä säädetään viranomaisen veloitteesta säilyttää sille saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat vain sähköisessä muodossa sekä muuttaa muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet aineistot sähköiseen muotoon. Lisäksi tiedonhallintayksikön tulisi huolehtia, että alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon saatettava tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa. Ehdotettu sääntely edellyttää viranomaisilta tietoaineistojen säilyttämisessä käytettävien tietovarantojen ja tietojärjestelmien kehittämistä tiedon säilyminen voidaan varmistaa tiedon elinkaaren ajan. Muussa kuin sähköisessä muodossa saapuvien asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon edellyttää viranomaisilta toiminnallisia ja teknisiä ratkaisuja, joilla tiedon luovutettavuuden ja eheyden säilyttäminen muutoksen yhteydessä olisi mahdollista varmistaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi käytänteitä, joilla asiakirjat saatetaan digitoinnin mahdollistavaan muotoon (mm. asiakirjojen puhdistaminen, mahdollisten niittien tai muiden asiakirjojen poistaminen), digitointi suoritetaan (asiakirjojen skannaus) ja digitoinnin lopputulos validoidaan vaatimusten mukaiseksi. Vaatimus edellyttää viranomaisilta myös asiakirjojen digitoinnin mahdollistavien

vaatimusten mukaisten digitointivälineiden hankintaa tai digitoinnin teknisten toimenpiteiden hankintaa palveluna. Vastaanotettavan paperiaineiston digitoinnin kustannukset koostuvat aineistojen valmistelun, digitoinnin ja digitoitujen aineiston validoinnin edellyttämästä henkilötystä sekä digitoinnin edellyttämien laitteiden tai palvelujen hankinnoista. Digitoinnin vaatimaan työmäärään vaikuttaa olennaisesti se, millä menetelmällä ja teknologialla digitointi toteutetaan sekä digitoitavan lähtöaineiston valmistelun vaatimasta työmäärästä. Tiedonhallintalain vaatimusten muodostaman lisäkustannukset arviointia vastaanotettavien paperiaineistojen digitoinnista aiheutuvien kokonaiskustannusten osalta ei ole pysytty arvioimaan. Kun käytännössä tälläkin hetkellä viranomaisten vastaanottamat paperilomakkeet ja muut analoginen aineisto muunnetaan sähköiseen tai digitaaliseen muotoon, ei ehdotetun sääntelyn lisäkustannusten arvioida muodostavan merkittäviä lisäkustannuksia.

Koneluettavaan muotoon saatettavien asiakirjojen hyödynnettäväksi saattaminen edellyttää viranomaisilta lisäksi digitoitujen asiakirjojen luovuttamisessa käytettävien teknisten rajapintojen kehittämistä ja ylläpitoa. Digitoitujen asiakirjojen koneluettavassa muodossa hyödynnettäväksi saattaminen on osittain päällekkäinen lakiehdotuksen tieto-aineistojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla koskevan 29 §:n kanssa.

Asiakirjojen sähköistä säilyttämistä koskeva ehdotus mahdollistaisi viranomaisia vähentämään analogisten tietoaineistojen vaatimia paperi-, tulostus- ja tilakustannuksia sekä manuaalisia tiedon käsittelyprosesseja. Tiedon muuttaminen laissa ehdotettujen säännösten vaatimusten mukaiseksi mahdollistaisi säilytettävien tietojen paremman ja tehokkaamman hyödyntämisen (tiedon hakeminen, saavutettavuus ja käyttö) sekä kertaalleen tallennetun tiedon uudelleenkäytön. Kansallisarkiston Massadigitoinnin suunnitteluprojektin loppuraportin [2018] mukaan paperiarkistoinnista ja siihen liittyvistä prosesseista luopumalla on mahdollista säästää asiakirjahallinnon ja arkistotoimen henkilötöyvuosista vähintään 30 %, merkittävimpien säästöjen syntyessä tietopalvelun (mm. tietopyyntöihin vastaaminen) huomattavalla tehostumisella.

Ehdotukseen sisältyvä velvoite viranomaisille toteuttaa säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty oikeus tietojen saantiin, edellyttää viranomaiselta selvittämään tiedonluovutuksensa sekä toteuttamaan vaatimuksen mukaisen tiedonsiirtorajapinnan tietojen antamisessa käytettäviin tietojärjestelmiin. Mikäli viranomaisen joutuisi toteuttamaan tiedon luovutuksen mahdollistavan rajapinnan voidaan tietojärjestelmäkohtaisen kustannuksen arvioida olevan 30 000–50 000 euron suuruusluokkaa. Viranomaiselle veloitteesta muodostuvan kokonaiskustannuksia arviointia vaikeuttaa se, että viranomaiset muodostavat säännöllisesti luovuttamat tiedot hyvien eri tavoin, niiden teknisestä valmiudesta riippuen. Käytännössä veloitteen toteuttaminen ei myöskään ole mahdollista lyhyellä siirtymäajalla, vaan vaatii aikaperiodin, joka mahdollistaa tiedonsiirron määrittelyn, teknisen toteutuksen sekä tietojen luovuttamiseen liittyvien käytäntöjen muodostamisen.

Säännönmukaista tiedonluovutustapaa koskevan veloitteen taloudellisia vaikutuksia vähentää ehdotukseen sisältyvä mahdollisuus viranomaiselle harkintansa mukaan toimittaa tiedot myös muulla tavalla, mikäli se on välttämätöntä tietoaineiston luonteen vuoksi. Tällöin tiedon luovuttamisen mahdollistavien teknisten rajapintojen toteuttaminen ei olisi tarkoituksenmukaista muun muassa tilanteissa, joissa tiedonantovelvoite kohdistuu kansalliseen tietovarantoon ja tietojen antamisessa hyödynnetään tietovarannon tarjoamaa rajapintaa.

Asianhallinnassa ja palveluissa syntyvien tietoaineistojen yksilöintiä ja rekisteröintiä koskevien vaatimusten toteuttamisen aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia kompensoi jatkossa yksilöintitiedon avulla saavutettavien tietojen luovuttamiseen tarvittavan työn vähentyminen, tiedon etsimiseen ja luovutusmuotoa koskevien tehtävien vähentyessä. Tiedon luovuttaminen

koneluettavassa muodossa vähentäisi tietojen luovuttamisesta johtuvaa hallinnollista työtä, kun tietopyyntöihin vastaamisen edellyttämä tiedonluovuttaminen olisi automatisoitavissa, ainakin säännöllisen tiedon luovutuksen osalta.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Tietoaineistojen säilytystarpeen arviointia ja tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittelyä koskevien säännösten ei arvioida vaikuttavan merkittävästi viranomaisen resurssitarpeeseen, velvoitteiden sisältyessä suurimmaksi osaksi voimassa olevaan lainsäädäntöön. Keskeiset muutoksen kohdistuvat arkistoinnissa käytettävien tietovarantojen ja tietojärjestelmien muuttamisesta vastaamaan aineistojen arkistoon siirron tietoturva vaatimuksia sekä säännöksissä edellytetyn käyttöoikeushallinnon toteuttamiseksi. Lisäksi arkistossa olevan aineistojen tietojen pseudonymisointi tietojen luovutuksen yhteydessä edellyttävät tiedonhallintayksiköiltä niiden tiedon luovutuksessa käyttämien tietojärjestelmien kehittämistä. Ehdotusten aiheuttamien kustannusten määrään vaikuttavat muun muassa se, millä teknologiaratkaisuilla aineistoa nykyisin arkistoidaan. Yleensä aktiiviarkistointiin tarkoitetut tietovarannot ja tietojärjestelmät sisältävät käyttöoikeuksien hallintaan ja käytön valvontaa liittyviä toiminnallisuuksia. Passiiviseen arkistointiin tarkoitetuista dokumenttien hallintajärjestelmistä lakiehdotuksen edellyttämät toiminnallisuudet saattavat puuttua. Arkistointiratkaisujen käyttöoikeushallintaa ja tiedon muuttamista koskevien säännösehdoituksen taloudellisten vaikutusten arviointia ei ole pystytty lain valmisteluajana arvioimaan nykytilanteen tietojen puuttuessa.

Vastaavasti myös ehdotukseen sisältyvät menettelytapavaatimukset tietoaineistojen arkistointia ja tuhoamista koskevan lupamenettelyn osalta sisältyvät voimassa olevaan sääntelyyn. Arkistointi- ja tuhoamislupapäätöksistä (elinkaari päätös) vastaavan uuden julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan perustaminen edellyttää lisäresursointia lautakunnan toiminnan käynnistämiseen sekä tehtävien vaatiman palvelutason ylläpitämiseen. Lautakunnan tehtäväalaa sisältyvien tiedonhallintaa koskevien suositusten ja ohjeiden laadinnasta ja ylläpidosta aiheutuvan resurssitarpeen arvioidaan lautakunnan tehtävien ja viranomaisaseman vuoksi olevan suurempi kuin nykyisten neuvottelukuntamuotoon organisoitujen rakenteiden. Osa lautakunnalle suunniteltujen tehtävien tarvitsemista resursseista voidaan varmistaa kohdentamalla nykyisin tiedonhallinnan ja tietohallinnon suositusten valmisteluun käytettyjä voimavaroja uudelleen.

Tiedonhallintalain arkistointia koskevissa säännöksissä lisäresurssitarpeita muodostuu myös laissa Kansallisarkiston vastuulle ehdotettavan arkistoitujen tietoaineiston metatietopalvelun kehittämisestä ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Vastaavasti myös metatietopalvelun tietojen ylläpidosta vastaavien arkistoa ylläpitävien tiedonhallintayksiköiden on muutettava tältä osin tiedonhallintakäytänteitään, mutta työmäärän ei arvioida olevan tältä osin merkittäviä

Ehdotuksen taloudellisten hyötyjen arviointi

Tiedonhallintalakiä koskevan ehdotuksen taloudellisten hyötyjen arviointi ja erityisesti hyötyjen esittäminen euromääräisin on haasteellista. Tiedonhallintaa koskeva yleislaki muodostaa lähinnä edellytyksiä viranomaisten toiminnan kehittämiseksi ja tehostamiseksi, jonka vuoksi lain mahdollistamia hyötyjäkin voidaan arvioida vain suunta-antavasti.

Tiedonhallintalakiin sisältyvien tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaamista koskevien säännösten voidaan katsoa parantavan viranomaisten kokonaiskäsitystä tiedonhallinnastaan, siihen liittyvistä vaatimuksista sekä tiedonhallinnan toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vaikutuksesta viranomaisen toimintaan. Tilannetietoisuuden ja tulevien muutosten ennakoim-

nin voidaan arvioida vähentävän viranomaisten muutos- ja häiriötilanteiden ratkaisemisessa tarvitsemia resursseja pidemmällä aikavälillä.

Ehdotukseen sisältyvät asioiden ja asiakirjojen yksilöintiä sekä asiarekisterejä koskevien säännösten voidaan arvioida vähentävän tulevaisuudessa viranomaisten tietojen luovutukseen liittyvää työtä. Vastaava vaikutus kohdistuu myös teknisen rajapinnan tai teknisen käyttöyh-teyden avulla luovutettavia tietoja koskevaan sääntelyyn.

Tietoaineistojen säilyttämisen vain sähköisessä muodossa sekä tietoaineistojen digitoinnin avulla on saavutettavissa taloudellisia hyötyjä parantavat tietoaineistojen löydettävyyden ja käytettävyyden parantumisen sekä paperimuodossa säilytettävän aineiston edellyttämien arkis-totiloja vähentymisen kautta.

4.2 Vaikutukset valtiontalouteen

[arvioinnista puuttuvat vielä asian- ja palvelujenhallinnan yksilöintitietoja sekä Kansallisarkis-toa koskevien vaikutusten arviointi].

Ehdotuksella arvioidaan olevan vaikutuksia valtiontalouteen. Ehdotukseen sisältyvien toimen-piteiden toteutuksen kustannusten arvioidaan olevan kokonaisuudessa noin 10–13 miljoonaa euroa. Koska ehdotetut säännökset lähinnä korvaavat ja tarkentavat voimassa olevaan säänte-lyä, voidaan osa ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamien edellyttämistä resursseista kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjestelyillä. Tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla koskevien velvoitteiden sekä tietovarantojen ohjauslinjausten tukipalvelui-den arvioidaan edellyttävän viranomaisilta lisäresursseja. Tietojärjestelmien ja rajapintojen muutuskustannusten suuruus vaihtelee merkittävästi tiedonkäsittelyssä käytettävien tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen mukaan, jonka vuoksi lisäresurssitarvetta voidaan arvioida vain yleisesti.

Tiedonhallintalakiehdotuksessa säädettyjen tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaustehtävien arvioidaan edellyttävän valtion tiedonhallintayksiköiltä tiedonhallintamallin sekä tiedonhallin-takartan kokoamisen osalta noin 0,5–1 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantunti-japalvelujen hankintaa noin 10 000–20 000 eurolla. Tiedon tuottamiseen tarvittava työ määrä vaihtelee virastoittain sen mukaan, kuinka kattavasti voimassa olevan sääntelyn mukaisia ku-vauksia on tuotettu ja kuinka hyvin kuvaukset ovat hyödynnettävissä tiedonhallintalain tar-koittamassa tarkoituksessa. Tiedonhallintaa kuvaavan informaation ylläpidon arvioidaan edel-lyttävän noin 0,25 henkilötyövuoden ja 10 000 euron asiantuntijapalvelujen hankintaa. Tie-donhallinnan muutossuunnitelmien toteuttamisen taloudellisten vaikutukset riippuvat pitkälti viraston tai laitoksen kehitystoiminnan volyyymista sekä kehittämiskohteiden laajuudesta. Kun muutossuunnitelma tehtäisiin yleensä osana viranomaisen muuta kehittämistoimenpidettä koskevaa suunnittelua, arvioidaan suunnitelmassa esitettyjen vaikutusten arvioinnin edellyttä-vän enintään yhden henkilötyökuukauden työpanosta. Tiedonhallinnan kuvausvelvoitteiden vastatessa nykyisiä velvoitteita arvioidaan valtion virastoille ja laitoksille tiedonhallintamallin toteuttamisesta muodostuvan yhteensä noin 7–9 miljoonan euron lisäresurssitarpeen lain voi-maantuloa seuraavien kahden vuoden aikana, jonka jälkeen vuosittainen resurssien lisäys olisi noin 2–3 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtionhallinnon osalta lakiehdotukseen sisältyvien tietoturvallisuutta ja tietojen turvallisuus-luokittelua 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 re-surssien uudelleen allokoinnilla. Ehdotukseen sisältyvä säännösehdotus viranomaisen velvoit-

teesta 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 lakiehdotuksessa tarkoitettujen käyttötarkoitusten osalta järjestetty jo nykyisin tietojärjestelmien välisellä tiedonsiirrolla. Suunnitteilla olevien tiedonsiirron kehittämiskohteiden osalta toteutuksen edellyttämät voimavarat on pääsääntöisesti huomioitu kunkin kehityskohteen resurssissa.

Ehdotukseen sisältyvän valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan tiedonhallintalautakunnan puheenjohtajan ja jäsenten korvaus osallistuminen lautakunnan työhön koostuisi kokouspalkkioista. Lautakunnalle päätöksiä ja suosituksia valmistelevein jaostojen resurssitarve koostuisi tehtävään osoitettujen sihteerien ja jaostojen palkkakustannuksista sekä työn edellyttämistä palvelujen hankinnoista. Osa lautakunnan perustamisen edellyttämästä määrärahatarpeesta voidaan kattaa olemassa olevia resursseja uudelleen allokoimalla, jonka jälkeen lautakunnan perustamisen ja toiminnan arvioidaan edellyttävän noin 100 000–200 000 euron lisämäärärahatarvetta. Lautakunnan resurssitarpeeseen vaikuttaa olennaisesti lautakunnan päätösten lukumäärän kehittyminen sekä nykyisten ja uusien suositusten laadinta- ja ylläpitotarve.

Julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen ohjausta toteuttavien yleisten linjausten käytännön toteuttamisen arvioidaan edellyttävän Väestörekisterikeskuksen tarjoamien tukipalvelujen osalta noin yhdestä kahteen henkilötyövuoden lisäresursseja sekä tehtävää tukevien tietojärjestelmien kehitys- ja ylläpitokustannuksina noin 350 000 euroa vuodessa.

Tiedonhallintalaitaissa ehdotettu sääntely muuttaa myös Kansallisarkiston nykyisiä tehtäviä. Lausuntojen antamisen tiedonhallintayksiköiden tiedonhallinnan muutossuunnitelmista sekä esityksen tekemisen arkistolain nojalla annettujen määräysten korvaamisesta aiheuttamasta resurssitarpeesta osa voidaan kattaa kohdentamalla olemassa olevia resursseja ja määrärahoja uudelleen.

4.3 Vaikutukset kuntatalouteen

Ehdotukselle arvioidaan olevan vaikutuksia kuntatalouteen. Ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden toteutuksen kustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 80–130 miljoonaa euroa. Koska ehdotetut säännökset lähinnä korvaavat ja tarkentavat voimassa olevaan sääntelyä, voidaan osa ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamisen edellyttämistä resurssista kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjestelyillä. Erityisesti tietojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla koskevien velvoitteiden arvioidaan edellyttävän viranomaisilta lisäresursseja. Tietojärjestelmien ja rajapintojen muutuskustannusten suuruus vaihtelee merkittävästi tiedonkäsittelyssä käytettävien tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen mukaan, jonka vuoksi lisäresurssitarvetta voidaan arvioida vain yleisesti.

[arvioinnista puuttuvat vielä asian- ja palvelujenhallinnan yksilöintietoja koskevien vaikutusten arviointi].

Tiedonhallintalakiehdotuksessa säädettyjen tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaustehtävien arvioidaan edellyttävän kuntien tiedonhallintayksiköiltä tiedonhallintamallin sekä tiedonhallintakartan kokoamisen osalta, valtion virastojen ja laitosten tavoin, noin 0,5–1 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankintaa noin 10 000–20 000 eurola. Tiedon tuottamiseen tarvittava työmäärä vaihtelee kunnittain sen mukaan, kuinka kattavasti voimassa olevan sääntelyn mukaisia kuvauksia on tuotettu ja kuinka hyvin kuvaukset ovat hyödynnettävissä tiedonhallintalain tarkoittamassa tarkoituksessa. Tiedonhallintaa kuvaavan

informaation ylläpidon arvioidaan edellyttävän noin 0,25 henkilötyövuoden ja 10 000 euron asiantuntijapalvelujen vuosittaista hankintaa. Tiedonhallinnan muutossuunnitelmien toteuttamisen taloudellisten vaikutukset riippuvat pitkälti kunnan tai kuntayhtymän kehitystoiminnan volyymin sekä kehittämiskohteiden laajuudesta. Pienissä kunnissa lain muutossuunnitelman toteuttamista edellyttävien muutoskohteiden määrä on vuosittain huomattavasti pienempi kuin suurissa. Kun myös kunnissa muutossuunnitelma tehdään yleensä osana viranomaisen muuta kehittämistoimenpidettä koskevaa suunnittelua, arvioidaan muutossuunnitelmien laatimisveloitteeseen sisältyvän vaikutusten arvioinnin edellyttävän enintään yhden henkilötyökuukauden suunnitelmakohtaista työpanosta. Tiedonhallinnan kuvausveloitteiden vastatessa nykyisiä veloituksia arvioidaan kunnille ja kuntayhtymille tiedonhallintamallin toteuttamisesta muodostuvan yhteensä noin 15–20 miljoonan euron lisäresurssitarpeen lain voimaantuloa seuraavien kahden vuoden aikana, jonka jälkeen vuosittainen resurssien lisäys olisi noin 10–12 miljoonaa euroa vuodessa. Tiedonhallintalakiin sisältyvien tietoturvallisuutta ja tietoaineistojen luokittelua koskevien säännösten arvioidaan edellyttävän kunnilta ja kuntayhtymiltä noin 0,5–1 henkilötyövuoden lisäresursointia säännösten edellyttämien menettelyjen ja tietoturvallisuudesta vastaavien asiantuntijoiden osaamisen nostamiseksi sääntelyn edellyttämälle tasolle. Lisäksi tietojen käsittelyyn osallistuvan muun henkilöstön osaamistason nostamiseen arvioidaan edellyttävän 0,5–5 henkilötyökuukauden panostusta osaamisen varmistavaan koulutukseen. Ehdotetun sääntelyn mukaisten tietoturvatason ylläpidon ja jatkuvan kehittämisen arvioidaan vaativan kuntaorganisaation koosta riippuen noin 1–2 henkilötyövuoden työpanosta asiantuntijoiden osalta sekä 1–8 henkilötyökuukauden työpanosta tietojen käsittelyyn osallistuvan henkilöstön osalta. Henkilöstön osaamisen lisäksi tiedonhallintalain säännösten arvioidaan edellyttävän tietoaineistojen ja tiedonsiirron turvallisuuden sekä käyttöoikeus- ja lokitietojen hallinnan osalta 40 000–120 000 euron kertaluoteisia ja 5 000–80 000 euron jatkuvia lisäkustannuksia tiedon käsittelyssä käytettävien tietojärjestelmien muuttamiseksi. Kokonaisuudessa tiedonhallintalain säännösten arvioidaan edellyttävän kuntasektorilta lain voimaan tulon kahdelle ensimmäiselle vuodelle kohdentuvaa 10–15 miljoonan euron kertaluonteista, erityisesti tietojärjestelmien muuttamisesta ja koulutuspalvelujen hankinnasta aiheutuvaa lisäkustannusta ja 3–5 miljoonan euron jatkuvaa vuosittaista kustannusta palvelujen oston osalta. Vaikkakin osa ehdotukseen sisältyvistä tietoturvallisuutta koskevista veloitteista ovat tarkkuustasoltaan laintasolla uusia kunnille ja kuntayhtymille, ovat vastaavat veloitteet sisältyneet jo nykyisin useiden kuntien ja kuntayhtymien sisäisiin määräyksiin ja ohjeisiin.

Tiedonhallintalakiin sisältyvä säännösehdotus viranomaisen veloitteesta toteuttaa säännöllisesti toistuvan vakiosisältöisen tiedon luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla tiedon saantioikeuden omaavalle viranomaiselle arvioidaan vaativan merkittäviä panostuksia lain voimaantuloa seuraavina vuosina tietovarantojen tiedonsiirtorajapintojen toteuttamiseen. Vuonna 2016 valtiovarainministeriön selvityksen mukaan kunnille säädetty tiedonantovelvoite sisältyy noin 150 säännökseen ja tietojen saantioikeus kunnilta sisältyy noin 50 säännökseen. Tiedonhallintalain valmistelun yhteydessä edellä mainituista veloitteista ja tiedonsaantioikeuksista noin 15 % arvioidaan sijoittuvan lakiehdotuksen tarkoittamaan kategoriaan, muun luovutuksen perustuessa jo tälläkin hetkellä tietojärjestelmien väliseen tiedonsiirtoon tai keskitetyn tietovarannon tarjoamaan käyttöliittymään, jolla tiedonantovelvoite toteutetaan. Rajapintakohtaisen 30 000–50 000 euron kehitys ja ylläpitokustannuksen sekä tiedonantovelvollisten lukumäärän perusteella veloitteen toteuttamisen laskennalliseksi kustannukseksi kuntien ja kuntayhtymien osalta arvioidaan olevan noin 50–80 miljoonaa euroa. Kustannuksesta noin kolmasosa kohdentuisi kertaluonteisiin kehitystoimenpiteisiin.

4.4 Vaikutukset yliopistojen ja korkeakoulujen talouteen

Ehdotukselle ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yliopistoille ja korkeakouluille. Ehdotukseen sisältyvien toimenpiteiden toteutuksen kustannusten arvioidaan olevan

yhteensä noin 3,5–5 miljoonaa euroa. Koska ehdotetut säännökset lähinnä korvaavat ja tarkentavat voimassa olevaan sääntelyä, voidaan myös yliopistojen ja korkeakoulujen osalta olettaa, että osa ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamien edellyttämistä resursseista, voidaan kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjestelyillä.

[arvioinnista puuttuvat asian- ja palvelujenhallinnan yksilöintietoja sekä tietojen luovutusta teknisen rajapinnan avulla koskevien vaikutusten arviointi].

Yliopistoille ja korkeakouluille tiedonhallintalakiehdotuksessa säädettyjen tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvaustehtävien arvioidaan edellyttävän kuntien tiedonhallintayksiköiltä tiedonhallintamallin sekä tiedonhallintakartan kokoamisen osalta noin 1–2 henkilötyövuoden työpanosta ja tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankintaa noin 20 000–40 000 eurolla. Yliopistojen työmäärän tiedonhallinnasta tuotettavien kuvausten toteuttamisen osalta arvioidaan olevan valtion ja kuntien työmäärää suurempi, koska kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevat tietohallintolain (634/2011) velvoitteita ei sovelleta yliopistoihin. Tiedon tuottamiseen tarvittava työmäärä vaihtelee sen mukaan, kuinka kattavasti voimassa olevan sääntelyn mukaisia kuvauksia on tuotettu ja kuinka hyvin kuvaukset ovat hyödynnettävissä tiedonhallintalain tarkoittamassa tarkoituksessa. Tiedonhallintaa kuvaavan informaation ylläpidon arvioidaan edellyttävän noin 0,25 henkilötyövuoden ja 10 000 euron asiantuntijapalvelujen vuosittaista hankintaa. Tiedonhallinnan muutossuunnitelmien toteuttamisen taloudellisten vaikutukset riippuvat pitkälti yliopiston tai korkeakoulun kehitystoiminnan volyyymista sekä kehittämiskohteiden laajuudesta. Kun myös yliopistoissa ja korkeakouluissa muutossuunnitelma tehdään yleensä osana muuta kehittämistoimenpidettä koskevaa suunnittelua, arvioidaan muutossuunnitelmien laatimisvelvoitteeseen sisältyvän vaikutusten arvioinnin edellyttävän enintään yhden henkilötyökuukauden suunnitelmakohtaista työpanosta. Yliopistoille ja korkeakouluille tiedonhallintamallin toteuttamisesta muodostuvan yhteensä noin 2–3 miljoonan euron lisäresurssitarpeen lain voimaantuloa seuraavien kahden vuoden aikana, jonka jälkeen vuosittainen resurssien lisäys olisi noin 1,5–2 miljoonaa euroa vuodessa.

Tiedonhallintalakiin sisältyvien tietoturvasuutta ja tietoaineistojen luokittelua koskevien säännösten taloudellisia vaikutuksia yliopistoille ja korkeakouluille ei ole valmistelun yhteydessä kattavasti arvioitu. Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä suurimman osan ehdotukseen sisältyvistä velvoitteista sisältyessä jo voimassa olevaan sääntelyyn. Velvoitteiden edellyttämän muutoksen suuruutta vähentää osaltaan myös se, että useiden yliopistojen ja korkeakoulujen sisäisissä määräyksissä ja ohjeissa on edellytetty ehdotukseen sisältyvien velvoitteiden noudattamista.

4.5 Vaikutukset julkiselle hallinnolle

Ehdotettu laki tarkentaisi viranomaisten tiedonhallinnan järjestämistä koskevia velvoitteita järjestämiseen liittyvien tehtävien ja niiden sisällön osalta. Tehtävien sisällölliset tarkennukset koskisivat muun muassa tiedonhallintayksiköiden velvoitetta huolehtia tiedonhallintaan liittyvien vastuiden, ohjeiden ja tarvittavan osaamisen kehittämisestä ja ylläpidosta sekä tehtävien mukaisten resurssien, työvälineiden sekä valvonnan järjestämistä. Velvoitteista osa kohdentuisi viranomaisiin ja osa organisaatioon jossa viranomainen toimii (tiedonhallintayksikkö).

Lakiehdotus tarkentaisi myös viranomaisten voimassa olevia velvoitteita oman tiedonhallinnan toimintaympäristön suunnittelun ja kuvaamisen osalta. Kuvausvelvoitteiden sisällöstä säättäminen laintasolla samalla selkeyttäisi velvoitteen sisältöä ja osittain myös vähentäisi nykyisiä kuvausvelvoitteita, muun muassa tiedonhallinnassa käytettävän teknologian osalta. Viranomaisille ehdotukseen sisältyisi uutena velvoitteena velvoite arvioida toiminnan muutosten tai

tietojärjestelmien kehittämisen yhteydessä muutoksen toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä julkaista kuvausta organisaation tiedonhallinnasta.

Ehdotus tarkentaisi myös voimassa olevaa viranomaisten tietoturvallisuuden toteuttamista koskevaa sääntelyä ja laajentaisi tällä hetkellä valtionhallintoa koskevat velvoitteet koskemaan tietyiltä osin myös kuntien viranomaisia ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tiedonhallintayksikön velvoitteena olisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan sen palveluksessa tai lukuun toimivien henkilöiden tehtävän edellyttämä luotettavuus, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden osalta ehdotus korostaisi tietoturvallisuuden huomioonottamista aineistojen ja järjestelmien elinkaaren ajan sekä jatkuvaa riskienhallintaa tarvittavien tietoturvallisuustoimenpiteiden mittaamiseksi. Tietoturvallisuuden huomioonottaminen viranomaisten hankinnoissa vahvistaisi turvallisuustekijöiden huomioimista myös keskeisissä resurssienhankintamenettelyissä. Ehdotukseen sisältyvä salassa pidettävien tietojen turvallista siirtämistä tietoverkoissa koskeva sääntely tarkentaisi tiedonsiirrossa noudatettavia perusteita. Uutena velvoitteena viranomaisille olisi myös varmistaa ja tunnistaa luovutettavien tietojen käsittelijä ennen tämän pääsyä tietoaineistoihin. Tietoaineistojen turvallisuuden varmistamista koskevat ehdotukset muodostaisivat tiedonhallintayksikölle velvoitteen järjestää siinä toimivien viranomaisten toiminta siten, että tietoaineistojen käsittely on säännösten mukaista ja tarkentaisi viranomaisten varmistamisessa noudatettavia menettelyjä tietoaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi. Ehdotus sisältäisi tarkennuksia myös viranomaisten tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallintaa sekä tietojärjestelmien käytön seurantaan koskevien velvoitteiden osalta.

Ehdotuksessa tarkennettaisiin viranomaiselle saapuneen tai viranomaisen laatiman asian yksilöinnissä käytettäviä tietoja ja säädettäisiin uutena asiana myös asian yksilöinnissä käytettävien metatietojen ydinsisällöstä. Ehdotuksella tarkennettaisiin myös asiarekisteriä ja asiakirjojen kirjaamista sekä asiarekistereistä esitettäviä tietoja koskevia velvoitteita sekä laajennettaisiin tarkennetut velvoitteet koskemaan myös valtionhallinnon ulkopuolisia viranomaisia. Lakiehdotus laajentaisi viranomaisen tietoaineistojen yksilöintivelvoitetta asiakirjojen lisäksi myös palvelutoiminnassa syntyvään, muihin tietoaineistoihin.

Tiedonhallintalakiehdotus vahvistaisi viranomaisen velvoitetta säilyttää tietoaineistonsa vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä. Tämän toteuttamiseksi ehdotuksessa säädettäisiin myös viranomaisten velvoitteesta digitoida sille muussa kuin sähköisessä muodossa saapunut aineisto, aineiston luotettavuuden ja eheyden edellyttämällä tavalla. Ehdotus mahdollistaisi viranomaisen tuhomaan sille muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneen aineiston, kun viranomainen on varmistanut aineiston säilymisen. Ehdotukseen sisältyisi velvoite viranomaisille hyödyntää ensisijaisesti toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos viranomaisella on oikeus tietojen saantiin teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Viranomainen ei myöskään saisi vaatia hallinnon asiakkailta otteita ja todistuksen asiankäsittelyä varten, jos sillä on oikeus tietojen saantiin edellä mainittujen rajapintojen tai katseluyhteyden avulla. Ehdotukseen sisältyisi uutena viranomaisia koskevana velvoitteena toteuttaa säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Ehdotus yhdenmukaistaisi myös voimassa olevaa tietovarantojensa katseluyhteyden avaamista koskevaa sääntelyä.

Lakiehdotus tarkentaisi valtiovarainministeriön vastuuta huolehtia integroitujen julkisten palvelujen edellyttämästä kuvauksesta, miten tiedonhallinta on järjestetty julkisessa hallinnossa. Ministeriöiden tehtävän olisi huolehtia kuvauksen tietojen laadusta ja ajantasaisuudesta oman toimialansa osalta. Tietovarantojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriön vastuulla olisi myös muodostaa tiedonhallinnan yleisiä linjauksia, joilla ohjataan viran-

omaisten ylläpitämien yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden kehittämistä. Valtiovarainministeriön ohjaustehtävää vahvistaisi valtionhallinnon osalta valtion virastoille ja laitoksille ehdotettu velvoite toimittaa valtiovarainministeriölle tiedonhallinnan muutossuunnitelmat lausuttavaksi, kun tietojärjestelmiin kohdistuvien muutoksen arvioitu taloudellinen vaikutus valtionalouteen ylittää miljoona euroa tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Nykyisen tietohallintolain 4 §:n 4 momentin mukaisen lausuntomenettelyn korvaava lausuntomenettely tarkentaisi lausuntojen kohdistumisen valtionhallinnon tietovarantojen ja tietojärjestelmien rakenteen yhtenäisyyteen, tietoturvallisuuteen ja yhteentoimivuuteen.

Valtiovarainministeriön vastuulla olisi järjestää myös valtio, kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen yhteisten tavoitteiden muodostamiseksi sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuotannon koordinoimiseksi tarvittavat yhteistyötavat ja -menettelyt. Yhteistyön tarkoituksena on seurata ja arvioida nykyistä paremmin julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kehittämistä, muutoksia sekä vaikuttavuutta.

Keskeinen tiedonhallintalakiin sisältyvä hallinnollinen muutos koskisi valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan uuden tietoaineistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta päättävän itsenäisen viranomaisen perustamista (julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta). Suomessa ei ole yhtä viranomaista, joka keskittyisi koko julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämiseen ja ohjaukseen, vaan tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat viranomaiset kukin omalla toimialallaan. Koska tiedonhallinta perustuu nykyisin monialaiseen asiantuntijoiden ja usean viranomaisen väliseen yhteistyöhön tiedonhallintayksiköissä järjestettäisiin tiedonhallinnan kehittäminen ja informaatio-ohjaus jatkossa monialaisesta asiantuntemuksesta koostuvaan toimielimeksi.

Kansallisarkiston tehtävänä on Kansallisarkistosta annetun lain mukaan nykyäänkin toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Kansallisarkiston tehtävänä olisikin jatkossa toimia edelleen merkittävänä kulttuuriperinnön arkistoinnista vastaavana viranomaisena ja toiminnan kehittäjänä oman käytössä olevan arkistoinfrastruktuurin puitteissa. Ehdotuksessa Kansallisarkiston tehtävänä olisi lausua tiedonhallintayksiköiden sille toimittamien tiedonhallinnan muutossuunnitelmien vastaavuudesta ehdotuksen 36 §:ssä säädettyjä vaatimuksia ja tiedonhallintalautakunnan tekemiä elinkaaripäätöksiä.

4.6 Vaikutukset elinkeinoelämään

Tiedonhallintalakiin ehdotetuilla säännöksillä ei arvioida aiheuttavan suoria uusia tai merkittäviä vaikutuksia muille kuin lain soveltamisalaan kuuluville viranomaisille ja yhteisöille. Ehdotus ei myöskään merkitse julkista hallintotehtävää hoitaville tai tiedonhallintayksikön lukuun toimiville yrityksille ja yhteisöille merkittävää muutosta suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna.

Välillisten vaikutusten osalta ehdotukseen sisältyvien tiedon säilyttämistä koskevien säännösten voidaan katsoa muodostavan tiedon säilyttämiseen erikoistuneiden tietojärjestelmäpalvelujen toimittajille selkeämmin säännellyn toimintaympäristön tehostaa toimintaansa. Myös ehdotukseen sisältyvät velvoitteet tiedonhallintoyksiköille julkaista toimintaansa ja tiedonhallintaansa koskevia tietojaan (tiedonhallintakartta) voidaan katsoa parantavan välillisesti yritysten tulemistä julkisen hallinnon tiedonhallinnan palvelujen markkinoille, kun tieto viranomaisten tiedonhallinnasta ja siihen liittyvistä menettelyistä on hyödynnettävissä yritysten palvelu- ja tuotekehityksessä.

4.7 Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset tiedonhallintayksiköille säädettävistä velvoitteista tiedonhallinnan, tietoturvallisuuden sekä tietojen antamisesta lisäävät ja parantavat kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten toiminnasta, julkisen vallan käytöstä, yhteiskuntaoloista sekä julkisen päätöksenteon vaikutuksesta niihin.

Tiedonhallintayksiköille säädettäväksi esitetty velvoite ylläpitää tietoverkossaan ajantasaista tiedonhallintamalliin perustuvaa kuvausta (tiedonhallintakartta) parantaa kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa lain tarkoittamien tiedonhallintayksiköiden palveluista ja toiminnasta sekä niissä käsiteltävistä tiedoista. Tiedonhallintakartan perusteella jokainen voisi tehdä muun muassa tietopyyntöjä saada tietoaineistosta viranomaisen asiakirjoja. Kansalaisten tiedonsaanti-mahdollisuuksien edistämiseksi ehdotukseen on lisätty vaatimus tiedonhallintayksiköille hallita myös muita kuin asiakirjallisia tietoja siten, että tiedot olisi haettavissa vaivattomasti asiakkaan yksilöintitietojen, asiointitunnuksen, palvelutapahtumatunnuksen tai muun vastaavan yksilöintitunnuksen avulla. Hallinnon asiakkaiden tiedonsaantioikeuksien mukaisten tietoaineistojen edelleen käytön ja hyödynnettävyyden parantamiseksi ehdotus sisältää velvoitteen tiedonhallintayksiköille huolehtia tietoaineistojen saatavuudesta koneluettavassa ja saavutettavassa muodossa jos tietoaineistot ovat muutettavissa vaatimuksen mukaiseksi.

Lakiehdotuksessa viranomaisille ehdotettu kielto olla vaatimatta hallinnon asiakasta toimittamaan asiankäsitelyä varten todistuksia tai otteita, jos viranomaisella olisi oikeus tietojen saantiin toiselta viranomaiselta ajantasaisesti teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla, vähentäisi asiakkaan tarvetta hankkia ja toimittaa viranomaiselle asiansa hoitamisessa tarvittavia todistuksia ja otteita.

4.8 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Lailla olisi vaikutuksia muun muassa tieteellisten tutkimusaineistojen hyödyntämiseen. Nykyisessä sääntelyssä on ollut epäselvää, miten valmistuneen tutkimuksen tutkimusaineistoja hallinnoidaan. Uuteen lakiin tulisi säännökset tutkimusaineistojen arkistoinnista sekä julkisuuslain muutoksella parannettaisiin myös tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä. Julkisuuslakiin ehdotetaan myös muutosta tiedonsaantiin arkistosta niissä tilanteissa, joissa arkistossa oleva tieto on salassa pidettävää. Asiakirjojen tiedonsaantioikeuksiin tai menettelyihin ei tältä osin ehdoteta muutoksia, vaan tiedonsaantioikeuksien ja tiedon hyödyntämistä koskeva sääntely edellyttää erikseen arviointia julkisuuslain ja erityislainsäädännön uudistamistarpeista.

Hallituksen esitys mahdollistaisi myös muille yhteiskunnallisille toimijoille tarkoituksenmukaisen tiedonsaannin viranomaisten tietovarannoista rajapintojen avulla, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Sinällään uudistettavassa lainsäädännössä ei ehdoteta uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan sääntely mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen tehokkaamman hyödyntämisen myös yksityisten toiminnassa, kunhan tietoihin on olemassa tiedonsaantioikeudet ja käsittelyoikeudet olemassa muun lainsäädännön perusteella. Sääntely mahdollistaa julkisen ja yksityisen sektorin digitaalisten palvelujen integroinnin nykyistä tehokkaammalla tavalla teknisiä rajapintoja hyödyntämällä.

5 Esityksen valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineistot

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

5.2.1 Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot

5.2.2 Lausuntojen keskeisin sisältö

5.2.3 Lausuntojen huomioon ottaminen ja muu jatkovalmistelu

5 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Lain 1 § sisältäisi lain tarkoituksen kuvauksen, jolla lain sisältö sidotaan osaksi perusoikeuksien toteuttamista. Lakiehdotuksen 1 §:n *1 momentin* mukaan lain tarkoituksena olisi edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvaluottuutta sekä viranomaisien tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille. Viranomaisten toiminta on pääosin tietointensiivistä. Tästä syystä viranomaisten tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen ovat sidoksissa käytettävissä oleviin tietoihin. Viranomaisella on oltava käytössään ajantasaista tietoa, joiden perusteella voidaan määrittää hallinnon asiakkaiden etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Nämä viranomaisen tehtävien hoitamiseen ja palvelujen tuottamiseen tarvittavat tiedot tulee olla saatavilla, jotta viranomainen voi hoitaa tehtäviään tehokkaasti.

Säännöksessä tiedonhallinnan laadulla tarkoitettaisiin viranomaisen käyttämien tietoaineistojen ajantasaisuutta, virheettömyyttä ja käyttökelpoisuutta käyttötarkoitukseensa. Lain tarkoituksena olisi myös edistää tietoturvaluottuutta viranomaistoiminnassa. Laissa olisi säännökset niistä teknisistä ja organisatorisista toimista, jotka viranomaisen tulisi toteuttaa tietoturvaluottuuden minimitason varmistamiseksi asiakirjoja ja tietoaineistoja käsiteltäessä. Samalla nämä toimenpiteet yhdenmukaistavat niitä menettelyitä, joilla voidaan varmistaa asiakirjojen ja tietoaineistojen asianmukainen ja turvallinen käsittely ottaen huomioon muun muassa kansainvälisistä tietoturvaluottuusvelvoitteista ja tietosuojan toteuttamisesta tulevat vaatimukset. Lain tavoitteena on näillä toimenpiteillä tehostaa viranomaisten tiedonhallintaan liittyviä menettelyitä ja vähentää moninkertaisen tiedonhallinnan tarvetta ja tiedonhallinnan sääntelyä. Laki myös lisäisi viranomaisten välistä vastuullisuutta tiedonhallinnan menettelyjen toteuttamiseksi yhdenmukaisella ja tietoturvaluottuudella tavalla, jolloin viranomaisten ei tarvitsisi erikseen asettaa toisilleen erilaisia tietoturvaluottuvaatimuksia, kuten nykytilassa.

Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallinnon tehokkuus ja tuloksellisuus. Viranomaisten tehtävien hoitamisen ja palvelujen tuottamisen yhteydessä toteutettava tehokas tiedonhallinta lisää viranomaisen toiminnan tuloksellisuutta. Ehdotettava tiedonhallintaa koskeva laki edistää siten hyvän hallinnon toteuttamista. Tiedonhallintaan kuuluu asian- ja palvelunhallinnan järjestäminen. Asian- ja palvelunhallinnan menettelyillä voidaan ohjata viranomaisten tehtävien hoitamista sekä seurata viranomaisen asiankäsitteily- ja palveluaikoja. Sääntely edistää tältäkin osin hyvän hallinnon toteuttamista viranomaisten toiminnassa. Lain keskeisenä tavoitteena on tiedonhallinnan tehostamisella ja laadun parantamisella edistää viranomaisten hallinnon asiakkailleen tuottamien palvelujen laatua ja tehokkuutta.

Ehdotettavan lain 1 §:n *2 momentissa* säädettäisiin erikseen tiedonhallinnan ydinalueita koskevista perusteista. Tiedonhallinnan perimmäisenä tarkoituksena on julkisuusperiaatteen edistäminen siten, että viranomaisten julkiset asiakirjat olisivat helposti saatavilla. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslaissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskee niin luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä kuin viranomaistakin. Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen on tapahduttava viranomaisten toiminnan julkisuudesta an-

netun lain 14 §:n 4 momentin mukaan viivytyksettä, jota on tehostettu ehdottomilla asiakirjan antamista koskevilla määräajoilla. Laadukas ja tehokas tiedonhallinta mahdollistaa asiakirjojen antamisen viivytyksettä. Tehokkaaseen tiedonhallintaan ohjaava sääntely edistää siten julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Ehdotettavalla lailla edistettäisiin myös kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten toiminnassa syntyvien tietoaineistojen muodostamista. Ehdotettavan lain tarkoituksena on säätää viranomaisten tietoaineistojen elinkaaren suunnittelusta ja tietoaineistojen muodostamisesta aina siihen asti, kun tiedot joko hävitetään tai siirretään arkistoon. Laissa säädettäisiin myös arkistoinnista ja siihen liittyvistä perusteista.

2 §. Määritelmät. Pykälä sisältäisi olennaisimmat laissa käytetyt käsitteet ja niiden määritelmät. Pykälän 1 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisilla tarkoitetaan

- 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;
- 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä;
- 3) valtion liikelaitoksia;
- 4) kunnallisia viranomaisia;
- 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;
- 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia;
- 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;
- 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Samassa momentissa todetaan, että evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. Lisäksi viranomaisiksi katsottaisiin ehdotettavassa tiedonhallintalaissa yliopistolaissa tarkoitetut yliopistot ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitetut ammattikorkeakoulut, koska asianomaisissa laeissa viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin siten, että yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin sovelletaan mitä julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisesta. Ehdotettavan tiedonhallintalain sääntely olisi sidoksissa hallinnon yleislakeihin erityisesti julkisuuslakiin, joten niiden organisatorista soveltamisalaa koskeva määräys olisi toisiaan vastaavia. Tiedonhallintalaki koskisi 4 §:n ja 4–9 lukujen osalta myös niitä yksityisiä toimijoita, jotka toimivat viranomaisen toimeksiantosta tai viranomaisen lukuun taikka toimijoihin, joiden julkisen hallintotehtävän hoitamista

koskevien säännöksiä yhteydessä on erikseen säädetty julkisuuslain noudattamisesta. Varsinainen soveltamisalaa koskeva säännös olisi 3 §:ssä.

Ehdotettavassa laissa osa velvollisuuksista kohdistuisi viranomaisiin, jotka olisivat toimivaltaisia käsittelemään tietoaineistoja ja päättämään niiden käytöstä siten kuin julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä on säädetty. Julkisuussääntely lähtee viranomaisten erillisyyperiaatteesta, jonka vuoksi osa valtion virastoista koostuu useista viranomaisista tai kunnat koostuvat kunnallisista toimielimiin jakautuneista viranomaisista. Osa tiedonhallintaan liittyvistä velvollisuuksista kuitenkin kohdistuisi siihen organisaatioon, jossa viranomainen toimii. Tällaista viranomaisorganisaatiosta säädettäisiin tiedonhallintayksikkönä, jolla tarkoitettaisiin pykälän 2 kohdan mukaan valtion virastoa tai laitosta, eduskunnan virastoa, valtion liikelaitosta, maakuntaa, kuntaa, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntia, yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua ammattikorkeakoulua. Tiedonhallintayksikkö voisi koostua siten yhdestä tai useammasta viranomaisesta. Valtion virastot ja laitokset muodostaisivat kukin omat tiedonhallintayksikkönsä riippumatta siitä, toimiiko niissä yksi tai useampi viranomainen. Eduskunnan virastot olisivat itsenäisinä organisaatioina omia tiedonhallintayksikköjään. Kunnat ja maakunnat koostuvat toimielimiin jaetuista viranomaisista. Kukin kunta ja maakunta olisi oma tiedonhallintayksikkönsä riippumatta siitä, miten ne ovat toimintansa organisoineet. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, Työterveyslaitos, Keva, Kuntien takauskeskus, Suomen Riistakeskus ja Suomen Metsäkeskus, ovat valtionhallinnosta erillisiä organisaatioita, joiden toiminnasta ja tehtävistä säädetään erikseen laissa. Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset rinnastetaan hallinnon yleislaeissa viranomaisiin. Ne muodostavat erillisinä oikeushenkilöinä omat tiedonhallintayksikkönsä. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan julkisuuslakia ja ne rinnastetaan julkisuuslain viranomaisiin yliopistolain (558/2009) ja ammattikorkeakoululain (932/2014) perusteella. Osa yliopistoista on itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja osa säätiöitä. Ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ammattikorkeakoulut ovat puolestaan osakeyhtiöitä. Siten ne muodostavat kukin oman tiedonhallintayksikkönsä. Tiedonhallintayksiköt voisivat tehdä yhteistyötä ja järjestää tiedonhallinnan velvollisuuksiin liittyviä toimintoja yhteisesti. Esimerkiksi ministeriöiden kirjaamotoiminta ja tietohallinto on keskitetty valtioneuvostoon. Kumottavaksi ehdotettavassa arkistolaisissa valtioneuvosto ja ministeriöt ovat muodostaneet yhden arkistonmuodostajan. Sääntely mahdollistaisi edelleen tällaisen toimintojen järjestämisen, mutta tässäkin tapauksessa viime kädessä jokainen tiedonhallintayksikkö vastaa, että tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet toteutetaan.

Pykälän 3 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Tarkoituksena on, että tietojärjestelmän käsite on kattava. Tietojärjestelmän määritelmä vastaisi viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) 2 §:n 1 kohdan määritelmää tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmän käsitteeseen sisältyisi siten erilaiset päätelaitteet, joilla käsiteltäisiin erilaisia ohjelmistoja. Ohjelmistoilla puolestaan käsiteltäisiin tietoaineistoja, joista voidaan muodostaa tai hakea eri hakuperusteilla asiakirjoja. Näitä koskevat määritelmät sisältyisivät pykälän 4–6 kohtiin.

Pykälän 4 kohdassa viitattaisiin julkisuuslakiin viranomaisen asiakirjan käsitteen osalta. Ehdotettavassa laissa asiakirjan käsite saa merkityssisältönsä osaltaan julkisuuslaissa säädetystä viranomaisen asiakirjan käsitteestä. Viranomaisen asiakirjojen käsittelystä, salassapidosta ja tiedonsaannista on säädetty yleislaintasolla julkisuuslaissa. Määritelmällä sidotaan osittain tiedonhallinnan kohde julkisuuslain tieto-objektina olevaan sääntelykohteeseen – viranomaisen asiakirjaan. Muualla lainsäädännössä on säädetty erilaisista asiakirjan käsitteistä. Esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) on sää-

detty oikeudenkäyntiasiakirjojen määritelmistä sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) on säädetty verotusasiakirjoista. Nämä asiakirjat ovat kuitenkin viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja, joten ne sisältyvät julkisuuslaissa säädettyyn viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Siten nämä erityislainsäädännössä säädetty asiakirjatkin sisältyvät tässä laissa säädettyyn asiakirjan käsitteeseen. Niin ikään sosiaalihuollon asiakasasiakirjat rinnastuvat viranomaisen asiakirjoihin ja potilasasiakirjat ovat myös viranomaisen asiakirjoja, kun niitä käsittelee julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai muu julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan kuuluva toimija. Tarkoituksena on, että ehdotettavan tiedonhallintalain asiakirjan käsite on kattava ja sillä tarkoitetaan tiedonhallintayksiköissä toimivien viranomaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä syntyviä asiakirjoja siten kuin julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen asiakirjasta riippumatta siitä, mitä erityislainsäädännössä on käsitteellisesti asiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetty.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin tietoaineiston käsitteestä, jolla tarkoitettaisiin asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Määritelmässä mainituilla muilla tiedoilla tarkoitettaisiin asiakirjallisia tietoja, jolla tarkoitetaan tietoja, jotka viranomainen on tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tallentanut tietojärjestelmään tietoyksiköiksi, joista voidaan tarvittaessa muodostaa eri hakuperusteilla asiakirjoja. Viranomaiset ovat siirtyneet monin osin käsittelemään rakenteisia asiakirjoja, jotka muodostetaan asiankäsitelyssä tai palvelujen tuottamisessa kunkin käsittelyvaiheen tai palveluvaiheen aikana tietojärjestelmissä olevien hakuperusteiden avulla. Sinällään julkisuuslaissa tarkoitettut asiakirjan käsite pitää sisällään myös rakenteiset tietojärjestelmiin tallennetut tietojoukot. Tietojärjestelmissä olevia tietoyksiköjä voidaan pitää myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuina tallenteina (ks. PeVL 3/2009 vp), jotka sisältyvät julkisuuslaissa säädettyyn asiakirjan määritelmään. Koska asiakirja jäsentyy eri yhteyksissä konkreettiseksi tietojenkäsittelyn kohteeksi, on tietoaineistoissa käsiteltäviin tietoyksiköihin kohdistettua tiedonhallintaa syytä kuvata paremmin kuvaavalla ja käsitteellisesti paremmin miellelyhtymiä tietoaineistojen sisältöön kohdistavalla käsitteellä – tiedolla. Tietojärjestelmän tietosisältö kokonaisuudessaan asiakirjana on vieras ajatus sääntelykohteena olevassa toimintaympäristössä, johon kuuluu erityisesti asiakirjahallinto ja tietohallinto. Asiakirjallisen tiedon käsitettä on käytetty jo pitkään asiakirjahallinnossa kuvaamaan tietoyksiköjen käsittelyä ja hallintaa paremmin kuvaavana käsitteenä kuin asiakirjan käsite. Lain säännöksiin ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi lisämääreellä olevaa asiakirjallisen tiedon käsitettä, vaan tietoaineistoon kuuluvat tiedot määrittämään viranomaisten tehtävien tai palvelujen hoitamisen yhteydessä syntyneiksi tiedoiksi, joita konkreettisesti viranomaisissa käsitellään asiakirjoina, kun niistä muodostetaan asiakirjoja erilaisilla ohjelmiston mahdollistamilla hakuperusteilla. Laissa operoitaisiin asiakirjan, tietoaineiston ja tietovarannon käsitteillä erilaisia vastuuta ja velvollisuuksia määriteltäessä. Konkreettinen käsittelykohde viranomaisissa olisi edelleen asiakirja, joka muodostuu viranomaisen hoitaessa tehtäviään.

Pykälän 6 kohdan mukaan tietovarannolla tarkoitettaisiin tiedonhallintayksikön tehtävien hoidossa ja toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tietovaranto koostuisi sekä tietojärjestelmissä olevista tiedoista sekä muusta aineistosta kuten paperiasiakirjoista. Tietovaranto olisi viranomaisten tehtävien hoidon tuloksena syntyvistä tietoaineistoista muodostuva looginen kokonaisuus. Tietovarannoissa olevia tietoja käytettäisiin hallinnon asiakkaiden ja muiden etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseen ja toteuttamiseen sekä viranomaisten tehtävien hoitamiseen. Tietovarannossa olevat tietoaineistot olisivat aktiivivaiheen käytössä olevia, kunnes tietoaineisto tai sen osa säilytysajan päättymisen jälkeen siirrettäisiin arkistoon tai tuhottaisiin, jos tietoaineistoa ei ole määritelty arkistoitavaksi. Tällaisia useita tietoaineistoja sisältäviä loogisia tietovarantoja olisivat esimerkiksi väestötietojärjestelmässä olevat henkilö-, rakennus ja huoneistotiedot, joista muodostuu väestötietovaranto, Kiinteistötietojärjestelmässä olevat tiedot

kiinteistöistä (kiinteistörekisteri) sekä lainhuuto- ja kiinnitystiedoista (lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri), joista muodostuu kiinteistötietovaranto. Tarkoituksena on, että myöhemmin tiedonhallintalaissa omaksuttu käsitteistö yhdenmukaistetaan erityislainsäädäntöön niiltä osin kuin se on tarpeen.

Pykälän 7 kohdassa määriteltäisiin tiedonhallinnan käsite. Sillä tarkoitettaisiin viranomaisen tehtävien hoidossa tai toiminnassa muutoin syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia viranomaisen tietoaaineistojen ja niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemiseksi elinkaaren ajan riippumatta tietoaaineistojen tallentamis- ja muista käsittelytavoista. Tiedonhallinnalla tarkoitettaisiin erilaisia toimia, jotka kohdistuisivat tietoaaineistoissa oleviin tietoihin tai asiakirjoihin. Tiedonhallinta kohdistuu koko tiedon elinkaareen sen kaikkiin käsittelyvaiheisiin. Kysymys ei olisi siis käsitteestä, jolla kuvattaisiin organisaation rakenteita, vaan käsite olisi toiminnallinen. Tehokkaalla ja asianmukaisella tiedonhallinnalla pyritään edistämään julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista.

Pykälän 8 kohdassa määriteltäisiin toimintaprosessin käsite, jolla tarkoitetaan viranomaisen asiankäsittely- ja palveluprosesseja. Asiankäsittelyprosessit tulevat vireille viranomaisessa joko asianosaislähtöisesti tai viranomaislähtöisesti. Hallintolaissa on säädetty erityisesti asianosaislähtöisten asioiden vireilletulosta. Viranomaislähtöisiä asioita ovat puolestaan esimerkiksi valvontaan liittyvät asiat. Asiankäsittelyprosessit päättyvät yleensä viranomaisen ratkaisun sisältävään toimeen, joka voi olla hallintopäätös, rekisterimerkintä, yleisohjeen antaminen, määräyksen antaminen tai muu vastaava toimi. Palveluprosessit puolestaan alkavat hallinnon asiakkaan palvelutarpeesta, jonka pohjalta viranomainen tai sen lukuun toimiva tuottaa laissa säädettyä palvelua hallinnon asiakkaalle. Asiankäsittely- ja palveluprosessit ovat viranomaisen toimintaprosesseja, joiden perusteella viranomaisille syntyy tietoaaineistoja. Tiedonhallintalaissa säädettäisiin näiden tietoaaineistojen ja niitä kuvaavien tietojen hallinnasta siltä osin kuin tietoaaineistot koostuvat asiakirjoista tai tiedoista, joista voidaan muodostaa tässä laissa tarkoitettuja asiakirjoja.

Pykälän 9 kohdassa säädettäisiin arkistoinnin käsitteestä. Arkistoinnilla tarkoitettaisiin viranomaisen toiminnassa syntyneiden tietoaaineistojen tai niiden osien siirtämistä tietovarannosta arkistoon, jossa tietoaaineistoja säilytetään myöhemmin tehtävää tieteellistä tai historiallista tutkimusta varten taikka muihin kulttuuriperinnön tarkoituksiin. Arkistoinnissa tiedot siirretään viranomaisten asiankäsittelystä tai palvelutuotannosta arkistoon, josta niitä käsitellään enää kulttuuriperintö- ja tutkimustarkoituksiin.

Pykälän 10 kohdassa säädettäisiin tietoturvallisuuden käsitteestä, jolla tarkoitettaisiin tietoaaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamista hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä toimenpiteillä (tietoturvallisuustoimenpide). Saatavuudella tarkoitetaan ominaisuutta, jolla varmistetaan, että tieto, tietojärjestelmä tai palvelu on siihen oikeutetuille saatavilla ja hyödynnettävissä haluttuna aikana ja vaaditulla tavalla. Eheydellä tarkoitetaan tiedon oikeellisuutta ja alkuperäisyyttä siten, että tietokokonaisuuteen, kuten asiakirjaan, tehdyt muutokset voidaan jälkikäteen todentaa. Eheydellä tarkoitetaan myös tietojen semanttista yhteentoimivuutta siten, että viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa tietojen siirto järjestelmästä toiseen voidaan toteuttaa tiedon eheys säilyttäen varmistamalla tietojen vaihdossa semanttinen yhteentoimivuus. Luottamuksellisuudella tarkoitetaan tiedon käytön rajoittamista tarpeen mukaan siten, että tietoja voivat käsitellä vain siihen oikeutetut henkilöt. Tietoturvallisuustoimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi toiminnan turvallisuuden, tietoliikenneturvallisuuden, fyysisen turvallisuuden, laitteisto- ja ohjelmistoturvallisuuden sekä tietoaaineistoturvallisuuden varmistavia toimenpiteitä. Nämä toimet on 14 §:ssä tarkoitettu riskienhallinnan keinoin suhteutettava muun muassa uhkien vakavuuteen, tekniseen kehitystasoon ja kustannuksiin.

Pykälän *11 kohta* sisältäisi teknisen rajapinnan määritelmän, jonka mukaan teknisellä rajapinnalla tarkoitettaisiin sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä. Tekniseen rajapintaan kuuluisi tietomääritykset, jonka perusteella tietoja voidaan siirtää tietojärjestelmien välillä. Kysymys olisi kahden tai useamman järjestelmän välisestä integraatiosta. Teknisen rajapinnan toteutus mahdollistaa tietojärjestelmien välisen sähköisen tietojensiirron yhteentoimivalla tavalla. Tekninen rajapinta voisi olla mikä tahansa tekninen tiedonsiirtoratkaisu, jolla tiedot siirretään tietojärjestelmästä toiseen. Rajapinta voidaan toteuttaa joko viestipohjaisena nk. online-yhteytenä tai tiedostopohjaisena sanomana eräajopohjaisesti tietyin väliajoin tapahtuvana tiedonsiirtona. Teknisten rajapintojen avaamista koskevat säännökset sisältyisivät ehdotettavan lain 7 lukuun.

3 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta, joka osaltaan määrittyy 2 §:ssä määriteltyjen käsitteiden perusteella. Lakia sovellettaisiin *1 momentin* perusteella tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaaineistoja. Tiedonhallintayksiköt koostuisivat yhdestä tai useammasta viranomaisesta, jolloin osa tiedonhallintaa koskevista vastuista kohdistuisi viranomaisiin suoraan laissa säädettyjen viranomaiseen kohdistettujen velvollisuuksien osalta. Lakia sovellettaisiin tässä laissa tarkoitettuun tiedonhallintaan, jonka käsitteellisestä sisällöstä olisi säädetty 2 §:ssä. Siten mihin tahansa viranomaisen hallussa oleviin tietoihin tämän lain säännöksiä ei sovellettaisi, vaan sääntely kohdistuu sellaisiin tietoaaineistoihin, jotka koostuvat asiakirjoista tai tiedoista, joista voidaan muodostaa asiakirjoja. Tiedonhallintalaki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki, jota noudatettaisiin lähtökohtaisesti kattavasti viranomaistoiminnassa. Kuitenkin tiedonhallintaan voi sisältyä eri toimialoilla, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisiä sääntelytarpeita, joita ei voida säätää yleislaissa. Tästä syystä, jos muussa laissa olisi säädetty tiedonhallintalaista poikkeavalla tavalla, tulisi tällainen laki sovellettavaksi tiedonhallintalain sijaan siltä osin kuin sääntely poikkeaisi tiedonhallintalain säännöksistä. Jos erityislaissa olisi joitakin poikkeavia säännöksiä, erityislakia sovellettaisiin näissä tilanteissa siltä osin kuin säännöksissä on poikkeuksia suhteessa ehdotettavaan tiedonhallintalakiin. Poikkeuksen tästä tekisi 4 luvussa olevat tietoturvaluusuuksia koskevat säännökset, joita sovellettaisiin ensisijaisesti tiedonhallintayksikköjen toiminnassa. Siten muualla lainsäädännössä säädettyjä tietoturvaluusuuksia sovellettaisiin täydentävästi. Tältä osin soveltamisalasta olisi erillinen säännös 1 momentissa. Tietoturvaluusuuksia koskevien säännösten ensisijaisuudesta suhteessa mahdollisiin erityissäännöksiin on välttämätöntä, jotta sillä varmistetaan kaikkien lain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden toiminnassa perustietoturvaluusuuksien taso samanlaisena. Muilta osin muualla lainsäädännössä olisi säädetty täydentävästi niistä erityisistä vaatimuksista tietoturvaluusuuksien toteuttamiseksi, jotka on arvioitu tarpeelliseksi juuri kyseiseen toimintaympäristöön.

Lain 3 §:n *2 momentissa* säädettäisiin informatiivisesti tiedonhallintaan liittyvän muun sääntelyn suhteesta ehdotettavaan lakiin. Asiankäsittelystä hallintoasioissa viranomaisissa on säädetty yleislaintasolla hallintolaissa, mutta menettelysäännöksiä sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön, kuten sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003), ulosottokaareen (705/2007), esitutkintalakiin (805/2011), poliisilakiin (872/2011), tuomioistuinten toimintaa koskeviin lakeihin sekä verotusmenettelystä annettuun lakiin (1558/1995). Palvelujen tuottamista koskevia säännöksiä sisältyy muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen lainsäädäntöön. Tiedonhallintalaki ei varsinaisesti vaikuta menettelysäännöksiin, mutta tiedonhallinnan avulla kerätään tietoja siitä, miten viranomaiset toimivat tai ovat toimineet asiankäsittelyssä. Tästä syystä tiedonhallinnalliset toimet voivat vaikuttaa myös menettelyllisten säännösten toteuttamiseen. Toisessa virkkeessä viitattaisiin myös tiedonsaantioikeutta koskevaan sääntelyyn, jossa yleislaintasoiset säännökset on säädetty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, mutta tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä on myös muualla erityislainsäädännössä, kuten oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa säännöksissä. Salassapidosta on säädetty pääsääntöisesti viranomaisen toiminnan julki-

suudesta annetussa laissa. Momentin kolmannessa virkkeessä viitattaisiin Suomen evankelis-luterilaiseen kirkon osalta sääntelyn soveltamisesta kirkkolakiin (1054/1993), jossa olisi säädetty tiedonhallintalain soveltamisesta erikseen. Perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa. Ehdotetussa laissa säännellään tiedonhallinnasta, joka on sidoksissa julkisuuslain säännöksiin. Kirkkolain 25 luvun 8 §:ssä on säädetty julkisuuslain soveltamisesta kirkkohallinnossa. Ehdotetun lain säännökset kuuluvat kirkkolain alaan. Ehdotetun lain soveltamisesta evankelis-luterilaiseen kirkkoon tulisi siten säätää kirkkolaisissa.

Lain 3 §:n 3 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalain soveltamista koskevista rajoituksista, jotka johtuvat pääosin eräiden tiedonhallintayksikköjen perustuslaissa säädetystä asemasta, jonka perusteella valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa näiden tiedonhallintayksikköjen sisäisen hallinnon ohjaukseen. Momentin mukaan eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen pankkiin sovellettaisiin tämän lain 4 §:ä, 32–33 §:ä, 36 §:ä ja 38 §:ä sekä 3–7 lukuja ja 9 lukua. Lisäksi lain soveltamisalaa rajattaisiin sillä perusteella, että kaikkia lain säännöksiä ei ole tarkoituksenmukaista julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi kohdistaa toimijoihin, joiden toimintaan julkisuuslakia sovelletaan vain osittain. Tästä syystä momentin toisen virkkeen mukaan tämän lain 4 §:ä sekä 4–9 lukuja sovellettaisiin yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Säännös tarkoittaa sitä, että myös hallinnon ulkopuolisten tuottaessa palveluja tiedonhallintayksikön ja siinä toimivien viranomaisten lukuun, tiedonhallintaa koskevat keskeiset säännökset tulisivat sovellettavaksi tällaisessa toiminnassa. Niin ikään 4 §:n sekä 4–9 lukujen säännöksiä sovellettaisiin tilanteissa, joissa julkisuuslain mukaisesti yksityinen hoitaa julkista tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa. Tiedonhallintalakia sovellettaisiin myös niihin yksityisiin ja yhteisöihin 4 §:n ja 4–9 lukujen osalta, jos laissa olisi erikseen säädetty noudatettavaksi julkisen hallintotehtävän yhteydessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Säännöksessä yksityisellä tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä sekä yhteisöillä yksityisoikeudellisia ja julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Siten lain 4 §:n ja 4–9 lukujen säännökset tulisivat sovellettavaksi muun muassa lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavien vakuutusyhtiöiden toiminnassa sekä julkisoikeudellisissa yhdistyksistä siltä osin kuin ne hoitavat toiminnassaan julkista tehtävää ja käyttävät siinä julkista valtaa taikka silloin, kun erityislainsäädännössä on säädetty julkisuuslain soveltamisesta.

Lain soveltamista rajoitettaisiin myös yliopistoihin siltä osin kuin kysymys olisi sääntelystä, joka voisi vaikuttaa valtiohallinnon viranomaisista yliopistojen sisäisen hallinnon järjestämiseen. Tästä syystä momentissa säädettäisiin, että yliopistolaissa tarkoitettujen yliopistojen toimintaan tätä lakia sovellettaisiin muuten kuin 2 luvun ja 34–35 §:n osalta.

Momentissa olisi myös säädetty lain soveltamisalan rajaamisesta Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten osalta. Ehdotettu soveltamisalaa koskeva säännös on tarpeellinen, koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan laissa viranomaisella tarkoitetaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Ehdotettavan lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellyn viranomaisen käsite kattaisi suoraan julkisuuslakiin viitattuna myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, kun ne huolehtivat valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä. Ehdotettava laki vaikuttaisi Ahvenanmaan maakunnassa tapahtuvaan arkistointiin, ellei sitä rajattaisi lain ulkopuolelle. Ahvenanmaan maakunnassa on voimassa Ahvenanmaan maakunnan julkisuuslaki (72/1977 Landskapslag om allmänna handlingars offentlighet) ja arkistointia koskevista asioista on säädetty erikseen Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat arkistolaitosta. Itsehallintolain 27 §:n 39 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluu asia, joka koskee valtion viranomaisilta peräisin olevaa arkistoai-

neistoa kuitenkin siten, että 30 §:n 17 kohdan mukaan tilanteissa, joissa hallinnosta valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa huolehtivat valtakunnan viranomaiset maakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää pois maakunnasta vain maakunnan hallituksen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Itsehallintolain 23 §:n 4 kohdan mukaan itsehallintoviranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta kuitenkin siten, että maakunnan hallituksen on hankittava asiasta Kansallisarkiston lausunto ennen maakunnan viranomaisten taikka kunnallisten tai kirkollisten viranomaisten maakunnassa sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen hävittämistä koskevan päätöksen tekemistä. Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin ainoastaan 4-7 lukujen osalta silloin, kun ne hoitavat valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Muissa tilanteissa ehdotettava laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan. Lain 4-7 lukujen soveltaminen on tarpeellista viranomaistoiminnan järjestämiseksi valtakunnan viranomaistehtävien hoitamiseksi ja tietojen hyödyntämisen varmistamiseksi samoin kuin valtakunnan viranomainen hoitaisi vastaavaa tehtävää. Lakiehdotuksen asianhallintaa koskevat säännökset olisivat suoraan sidoksissa julkisuuslain tiedonsaantia koskeviin säännöksiin, joten näiden säännösten soveltaminen vaikuttaisi joka tapauksessa niissä tilanteissa, joissa Ahvenanmaan viranomaiseen sovellettaisiin valtakunnan julkisuuslakia Ahvenanmaan julkisuuslain sijaan. Sääntelyn rajaaminen ja soveltamisalaa koskeva sääntely ovat tarpeellisia, jotta on selvää, missä tilanteissa ja missä määrin ehdotettava laki tulisi sovellettavaksi silloin, kun Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen sovelletaan valtakunnan julkisuuslakia. Soveltamisala on rajoitettu välttämättömään valtakunnan viranomaiselle kuuluvien tehtävien järjestämiseksi asianmukaisella tavalla. Sääntely ei olisi ristiriidassa myöskään itsehallintolain kanssa, koska arkistointia koskevat säännökset olisi rajattu Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia koskien pois tiedonhallintalain soveltamisesta. Myöskään erilaiset ohjaustoimivaltaa koskevat säännökset eivät tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin missään tilanteessa.

4 §. *Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä.* Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintaan liittyvästä järjestämisvelvollisuudesta tiedonhallintayksikössä. Säännös vastaisi pääosiltaan kumottavaa julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 5 kohdan säännöstä, mutta siinä olisi tarkennettu julkisuuslain säännökseen nähden vastuuta tiedonhallinnan järjestämisestä sekä siihen liittyvää sisältöä. Pykälän mukaan tiedonhallintayksikön johdon vastuulla olisi huolehtia siitä, että tiedonhallinta järjestettäisiin tiedonhallintayksikössä pykälässä tarkoitettulla tavalla asianmukaisesti. Tiedonhallintayksikön johdolla tarkoitettaisiin virastojen ja laitosten työjärjestyksissä sekä eri toimijoiden hallintosäännöissä määriteltyä virastopäällikköä tai johtavaa toimielintä. Johdolla tarkoitettaisiin valtion viraston tai laitoksen päällikköä, joka on tyypillisesti virkanimikkeeltään pääjohtaja tai ylijohdaja. Kuntalain (410/2015) 38 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Siten kunnanhallitus toimisi lähtökohtaisesti tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikön johtona, ellei vastuuta ole delegoitu kunnan hallintosäännössä jollekin muulle toimielimelle tai viranhaltijalle, kuten kunnanjohtajalle. Muissa laissa tarkoitetuissa organisaatioissa johdolla tarkoitetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta rehtoria, ellei yliopisto tai ammattikorkeakoulu olisi määritellyt tiedonhallinnan vastuuta toisin sisäisillä johtosäännöillä. Itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa johdolla tarkoitettaisiin kutakin laitosta koskevien säännösten perusteella määriteltyä johtoa, joka voi delegoida vastuutaan muulle johdolle.

Pykälän luettelon *1 kohdan* mukaan johdon tulisi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä olisi määritelty tiedonhallintalaissa tai muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut. Säännöksellä tarkoitetaan konkreettisten vastuiden määrittämistä siitä, miten ja kenen vastuulla toteutetaan tämän lain mukaiset velvoitteet. Vastuut olisi määriteltävä tiedonhallintamallin ylläpidon ja tietoineistojen muodostamisen toteuttamiselle, tietoturvallisuuden ja asianhallinnan järjestämiselle, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tur-

vamiselle sekä tietoaaineistojen säilyttämisen ja tarvittaessa arkistoinnin järjestämiselle. Tiedonhallintayksikön johdon tulisi siten määrittää ja käytännössä määrätä työjärjestyksissä tai hallintosäännöissä, miten tiedonhallinnan vastuut ja niihin liittyvät tehtävät jakautuvat tiedonhallintayksikössä, kuten valtion virastossa tai kunnassa. Tehtävien järjestäminen tarkoittaa asiakirjahallinnon ja tietohallinnon sekä muiden toimintojen vastuiden määrittämistä tiedonhallinnan velvollisuuksien toteuttamisessa.

Pykälän 2 kohdan mukaan johdon tulisi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä olisi ajantasaiset ohjeet tietoaaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta käytännössä, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja niiden toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista ja vastuista, tietoturvasuusjärjestelyistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta. Tiedonhallintayksiköllä pitäisi olla ohjeet siitä, miten tietoaaineistoja käsitellään toimintaprosesseissa. Tietojärjestelmien käytöstä pitäisi olla ajantasaiset ohjeet, jotta tietojärjestelmien käyttäjät tietävät ja saavat selon siitä, miten tietojärjestelmiä käsitellään tietoturvalisella tavalla lainmukaisesti käyttötarkoituksiin. Lisäksi ohjeet pitäisi laatia tietojenkäsittelyoikeuksien määrittelemiseksi tietojärjestelmiin ja niillä operoitaviin tietovarantoihin ja niissä oleviin tietoaaineistoihin. Ohjeissa tulisi määritellä, millä perusteella käyttöoikeuksia määritellään ja kuka käyttöoikeudet myöntää. Ohjeissa tulisi määritellä, miten tiedonhallinnan vastuut toteutetaan käytännössä tiedonhallintayksikössä sen 1 kohdassa tarkoitetun sisäisen tehtävävastuiden mukaisesti. Tiedonhallintayksiköllä pitäisi olla ohjeet siitä ja kenen vastuulla on vastata julkisuuslain tai muun lain perusteella tehtyihin tietopyyntöihin ja millä tavalla pyydyt tiedot annetaan. Ohjeissa pitäisi olla kuvaukset myös varautumisesta poikkeaviin tilanteisiin, joissa esimerkiksi tietoliikennehäiriön, tietojärjestelmässä olevan käyttökatkon tai muun häiriön vuoksi normaali tietojenkäsittely ja tiedonhallinta ei ole mahdollista. Ohjeissa olisi oltava myös kattavat kuvaukset tietoturvajärjestelyistä. Jokaisella tiedonhallintayksikössä toimivalla tulisi olla tieto siitä, miten tietoturvasuuteen liittyvät vastuut jakautuvat tiedonhallintayksikössä ja millaisilla järjestelyillä pyritään huolehtimaan tiedonhallinnan ja tietojenkäsittelyn tietoturvasuudesta.

Pykälän 3 kohdan perusteella tiedonhallintayksiköissä pitäisi tarjota mahdollisuutta koulutukseen tai muuhun perehdytykseen sen toiminnassa noudatettavista tiedonhallinnan menettelytavoista, sovellettavasta lainsäädännöstä, asiakirjojen julkisuutta ja salassapittoa koskevista sääöksistä sekä tiedonhallintayksikön tai siinä toimivien viranomaisten määräyksistä ja ohjeista tiedonhallinnan toteuttamiseksi. Koulutusta pitäisi järjestää henkilöstölle, mutta myös muille tiedonhallintayksikössä toimiville esimerkiksi yrityksiänsä asiantuntijoille, jos asiantuntijat osallistuvat tiedonhallinnan toteuttamiseen tai käsittelevät viranomaisten tietoaaineistoja.

Pykälän 4 kohdan perusteella johdon vastuulla olisi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikön käytössä olisivat tarkoitukseen soveltuvat asianmukaiset työvälineet, jotta tiedonhallintayksikössä toimivat viranomaiset voivat hoitaa tiedonhallintaan liittyvät tehtävänsä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Pykälän 5 kohdan mukaan johdon olisi järjestettävä riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säästösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Siten johdon tulisi huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä on olemassa riittävät kontrollit, joilla varmistetaan, että tiedonhallintayksikössä toimivat viranomaiset noudattavat tiedonhallintaa koskevia tässä tai muussa laissa säädettyjä vaatimuksia ja että tiedonhallintayksikön sisäisiä määräyksiä ja ohjeita tiedonhallinnasta noudatetaan. Valvontaan sisältyisi myös sen kontrollointi, että henkilöstöllä on riittävä osaaminen tietoturvasuuden ja muun tiedonhallinnan toteuttamisesta. Valvonnan järjestäminen olisi osa tiedonhallintayksikön sisäisen valvonnan järjestelyjä ja tietoturvasuustöiden toteuttamista.

2 luku Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus

5 §. *Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus.* Pykälässä säädettäisiin julkisen hallinnon tietovarantojen yhteentoimivuuden yleisestä ohjauksesta. Jokainen viranomainen vastaa omien tietovarantojensa ylläpidosta ja kehittämisestä toimivaltansa puitteissa. Kuitenkin verkostomaisesti toimivassa hallinnossa on kehitetty yhteisiä tietovarantoja joko viranomaisten yhteiseen käyttöön tai yhteiskunnan yleiseen käyttöön. Tietovarantojen tietoja hyödynnetään sähköisessä muodossa yhteiskunnan eri toiminnoissa. Jotta viranomaisten tietovarantojen keskinäinen yhteentoimivuus voitaisiin varmistaa ja yhteensovittaa kansallisella tasolla tarvitaan tähän tätä työtä ohjaava viranomainen, jonka tehtävistä olisi säädetty ehdotettavassa pykälässä.

Pykälän *1 momentin* mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. Momentissa säädettäisiin myös niistä tehtävistä, joilla ohjausta erityisesti toteutettaisiin. Tehtävät rajaavat osaltaan valtiovarainministeriön toimivaltaa ohjauksessa laissa määriteltyjen tehtävien hoitamiseen. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan muuttaisi tai rajaisi valtiovarainministeriön valtioneuvoston ohjesäännön mukaista toimialaa. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi yhteentoimivuuden yleisen ohjauksen toteuttamiseksi huolehtia julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta. Laissa olisi säädetty kullekin tiedonhallintayksikölle velvollisuus laatia omaa toimintaympäristöään kuvaava tiedonhallintakartta. Valtiovarainministeriön tehtävänä olevan tiedonhallintakartan tarkoituksena on tuottaa pääpiirteinen kuvaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, jonka perusteella voidaan suunnitella ja kehittää julkisen hallinnon tietovarantojen yhteentoimivuutta. Julkisen hallinnon tiedonhallintaa ja sen järjestämistä koskeva kuvaus muodostaisi jatkossa paremmat lähtökohdat arvioida laajojen hallinnollisten tai rakenteellisten muutosten vaikutuksia tiedonhallinnasta vastaaville viranomaisille. Julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ylläpidosta vastaisivat ministeriöt osaltaan esimerkiksi siten, että tiedonhallintakarttaa päivitetäisiin silloin, kun lainsäädäntöä, toimintatapoja tai tietojärjestelmiä uudistetaan siten, että tiedonhallintakartassa kuvattuihin tietovarantoihin tulee uudistuksista johtuvia muutoksia.

Yleisen tiedonhallintakartan sisällön ylläpidosta olisi säädetty pykälän *2 momentissa*, jonka mukaan ministeriöiden on huolehdittava julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Momentti sisältäisi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuuden siitä, mitä tietoja yleinen tiedonhallintakartta sisältää ja millä tavalla ylläpito toteutetaan. Tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö ylläpitäisi verkkosivustoa, esimerkiksi Avoindata.fi-portaalissa, jonne tiedonhallintakartan tiedot sisällytettäisiin. Julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällössä olisi samoja elementtejä kuin tietohallintolaissa tarkoitettussa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvauksessa.

Pykälän *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 käytettävissä 12 §:ssä säädettäväksi ehdotettava lausuntomenettely. Siten linjaukset eivät ohjaisi valtionhallinnon ulkopuolisten tiedonhallintayksikköjen toimintaa kuin välillisesti siltä osin kuin nämä muut tiedonhallintayksiköt käyttävät yhteisiä tietovarantoja ja tietojärjestelmiä. Linjausten ylläpidon käytännön toteutus voidaan tehdä Väestörekisterikeskuksen toteuttamien tukipalvelujen avulla. Momentin 3 kohdassa olisi säädetty valtiovarainministeriön tehtäväksi ohjata viranomaisten ylläpitämien yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden kehittämistä. Tällä ohjauksella tarkoitettaisiin semanttisen yhteentoimivuuden edistämistä siten, että tietojärjestelmien vaihtamien tietoaineistojen muodot ja merkityssisällöt tulkitaan tietojärjestelmien välillä samalla tavalla. Ohjaus tarkoittaisi sitä, että val-

tiovarainministeriö koordinoisi ja ohjaisi muun muassa julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen sanastojen määrittelyä, jolla mahdollistetaan osaltaan tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Teknisestä yhteentoimivuudesta olisi säädetty tiedonhallintalaissa erikseen 29–31 §:ssä. Teknisen yhteentoimivuuden toteutus ja varmistaminen olisi ehdotettavien säännösten perusteella kunkin viranomaisen vastuulla. Joissakin tilanteissa toimialasta vastaava ministeriö ohjaisi teknisen yhteentoimivuuden mahdollistavien rajapintojen määrittelytyötä.

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). Eurooppalaisten yhteentoimivuuksiperiaatteiden tavoitteena on edistää yhteentoimivien julkisten palvelujen tuottamista jäsenvaltioissa. Ehdotetulla sääntelyllä muutetaisiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011, tietohallintolaki) säädettyä julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ohjausmekanismia vastaamaan paremmin eduskunnan edellyttämien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja rajapintojen sääntelyä (EK 30/2009 vp, EK 10/2012 vp). Tietohallintolain julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ohjaus on perustunut lain 7 §:ssä julkisen hallinnon viranomaisille säädettyyn velvoitteeseen ottaa tietojärjestelmiensä suunnittelussa ja hankinnoissa huomioon ministeriöiden laatimat toimialakohtaiset yhteentoimivuuden kuvaukset sekä 9 §:ssä säädettyyn velvoitteeseen saattaa tietojärjestelmänsä vastaamaan valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä ministeriöiden laatimia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräyksiä. Tietohallintolain nojalla ei lain voimassa olon aikana ole annettu julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevia asetuksia, eikä määritelty tarkemmin sääntelyn kohteena olevan yhteentoimivuuden kuvauksen ja määrityksen sisältöä. Ohjauksen yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi asetuksenantovaltuuksia ei enää tältä osin lainsäädäntöön sisältyisi, vaan ohjausta toteutettaisiin informaatio- ja tulosohjauksen keinoin. Sääntely osin tiukentaa teknisen yhteentoimivuuden toteutuksen vaatimuksia rajapintojen kuvaamisvelvollisuudella, josta olisi säädetty erikseen tässä laissa rajapintoja koskevien säännösten yhteydessä.

6 §. *Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintäteknisen palvelujen tuottamisen yhteistyö.* Pykälässä säädettäisiin valtiovarainministeriön velvollisuudesta huolehtia julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisen yhteistyöstä. Yhteistyövelvoite koskisi ehdotetussa laissa sääntelykohteena olevan tiedonhallinnan ohella tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamista julkisessa hallinnossa. Lisäksi valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston toimialaa ja ministeriöiden tehtäviä koskevien säännösten perusteella valtioneuvoston ohjaus ja valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö. Tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisella ja tietohallinnolla on läheinen vaikutus myös siihen, miten tämän lain mukaiset tavoitteet julkisen hallinnon toiminnassa toteutuvat. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön olisi järjestettävä tarvittavat yhteistyötavat ja -menettelyt, joissa on mukana valtion viranomaiset, kuntien ja maakuntien viranomaiset sekä itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Säännöksessä ei sidottaisi sitä, miten yhteistyö järjestetään. Käytännössä toimintaa voidaan järjestää nykyisellä tavalla yhteistyö- ja tai neuvotteluelimien avulla.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yhteistyön tarkoituksena olisi edistää tämän lain tarkoituksen toteuttamista sekä julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen kehittämistä tietovarantoja ja tietoaineistoja sekä tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä. Yhteistyössä keskeisenä tehtävänä olisi seurata ja arvioida julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen kehittymistä, muutoksia ja vaikutuksia. Tehtävän mukaisesti olisi tarkoitus yhteistyössä seurata ja arvioida muun muassa julkisen hallinnon tiedon-

hallinnan kehitystä sekä arvioida julkisen hallinnon tehtäviin, palvelu- ja hallintorakenteisiin sekä tietojärjestelmien suunniteltujen muutosten vaikutuksia julkisen hallinnon viranomaisten toimintaan.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on toiminut vuodesta 1988 alkaen. Sitä koskeva perussäännös otettiin lain tasolle vuonna 2011 säädetyssä laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. Neuvottelukunta on ollut valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten viranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin.

Ehdotettu säännös mahdollistaa vastaavan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamista neuvoo-antavan toimielimen, neuvottelukunnan tai vastaavan asettamisen. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan tällainen toimielin voidaan asettaa valtioneuvoston asetuksella. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä, toimikaudesta ja jäsenistä on tähänkin asti säädetty valtioneuvoston asetuksella.

Nykyisen kaltaisen julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan toiminnan jatkamiseen vaikuttaa ehdotetun lain 7 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintalautakunnan perustaminen. Erityisesti tämä vaikuttaisi neuvottelukunnan tai vastaavan yhteistyöelimen avulla tehtävään ohjaukseen siten, ettei se enää jatkossa antaisi julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksia (JHS), jotka koskevat tiedonhallintaa. Tiedonhallintaa koskevia suosituksia antaisi jatkossa tiedonhallintalautakunta. Julkisen hallinnon tietohallinnon suositukset on valmisteltu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan koordinoimana työnä. Työhön on osallistunut laajasti julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaukseen ja kehittämiseen osallistuvia sidosryhmiä. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamat suositukset eivät ole koskeneet pelkästään tietohallintoa, vaan ne ovat kohdistuneet myös asiakirjahallintoon ja muuhun tiedonhallintaan. Työtä on tehty henkilöiden varsinaisen työn ohella ilman erilliskorvauksia. Jonkin verran valmistelutyötä on ostettu ostopalveluna valtiovarainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen toimesta. Tällaisen työn tehokas järjestäminen on nähty haasteellisena. Lisäksi tietohallintolain sääntelykohteena olevia julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksiin perustuvia standardeja ei ole annettu lainkaan. Tämän syynä on käytännössä ollut se, ettei tietohallintolain mukainen valmisteluprosessi ole ollut toimiva sitovamman luonteisten standardien antamiseksi. Jatkossakin muiden kuin tiedonhallintaa koskevien suositusten valmistelu voidaan koordinoida ja toteuttaa säännöksessä tarkoitetun toimielimen puitteissa tai valtiovarainministeriön taikka muun toimivaltaisen viranomaisen, kuten Väestörekisterikeskuksen toimesta.

Yhteistyöelimiä kautta tapahtuvaa toimintaa on jatkossa tarkoitus kehittää enemmän toiminnan kehittämistä strategisesti ja ennakkollisesti ohjaavaksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon ja toiminnan kehityksen digitalisaatio on nostanut entistä tärkeämmäksi huolehtia niin sanotusta poikkihallinnollisesta yhteistyöstä. Näin ollen jatkossakin on tarkoituksenmukaista, että valtion viranomaisten, kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen, kuten Kansaneläkelaitoksen välinen yhteistyö on valtiovarainministeriön yhteyteen järjestetty. Yhteistyötä olisi syytä tehdä myös muiden julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisen edistämiseen osallistuvien toimijoiden kanssa. Yhteistyöhön on tarpeen ottaa mukaan myös maakunnat. Tarkoituksenmukaista on, että nykyisessä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä ja moninaisessa kehitystyössä jätetään järjestäytymistapa kuitenkin valtioneuvoston joustavammin ratkaistavaksi. Edelleenkin neuvottelukuntarakenne voi olla toimiva.

Valtion viranomaisten, kuntien ja maakuntien viranomaisten ja itsenäisten julkisoikeudellisten yhteistyössä olisi jatkossa edelleen syytä edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen kehittämistä tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä. Tämän yhteisen tavoitteen ympärille muodostettavan neuvottelukunnan tai vastaavan toimielimen tehtävä-

nä voisi olla seurata julkisen hallinnon digitalisaation ja tietohallinnon yleistä kehitystä sekä arvioida julkisen hallinnon tehtäviin, palvelu- ja hallintorakenteisiin sekä tietojärjestelmiin suunniteltujen muutosten vaikutuksia julkiseen talouteen ja julkisen hallinnon viranomaisten toimintaan tiedonhallinnan tai tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisen näkökulmasta. Arviointitehtävien tarkoituksena olisi parantaa laajakantoisten uudistusten vaikutusten arviointia kaikkien julkisen hallinnon sektoreiden näkökulmasta uudistusten valmisteluvaiheessa. Merkittävien uudistusten laaja-alainen arviointi tukisi kehittämisprojektin tai lainsäädäntöhankkeen valmistelusta vastaavien tehtäviä muodostamalla jo muutosten suunnitteluvaiheessa näkemyksen ehdotuksen vaikutuksesta julkisen hallinnon tietohallintoon. Toiminnassa voitaisiin käsitellä julkisen hallinnon toimintaan vaikuttavia periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia julkisen hallinnon toimintaan, tiedonhallintaan ja tietojärjestelmiin liittyviä kehittämisprojekteja, lainsäädäntöhankkeita sekä rakenteellisia uudistuksia. Neuvottelukunta voisi muodostaa näistä käsityksensä ja saattaa se projekteista, hankkeista ja uudistuksista vastaavien tietoon. Neuvottelukunnan olisi mahdollista tehtäviensä toteuttamiseksi tehdä selvityksiä ja aloitteita. Yhteisten ja laaja-alaisen muutosten arvioimiseksi ja hallinnoimiseksi yhteisesti koordinoitusti, esimerkiksi neuvottelukunnan käynnistämänä, voitaisiin toteuttaa myös erillisiä selvitys- ja tutkimustoimenpiteitä sekä tehdä kehittämis ehdotuksia.

Ehdotettu säännös toisaalta edellyttää valtiovarainministeriötä huolehtimaan yhteistyöstä laajasti. Toisaalta säännös mahdollistaa sen, että yhteistyöelimiä on useampia siten kuin asiakokonaisuuksien kannalta kulloinkin on tarpeellista. Tällä hetkellä säännöksessä tarkoitetuissa asiakokonaisuuksia koskevaa yhteistyötä ja valtiovarainministeriön ohjauksen tueksi on asetettu julkisen hallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) sekä ministeriöiden tietohallintojohtajien yhteistyöryhmä Tietohallinnon kehittämis- ja koordinaatioryhmä. Ehdotettu säännös mahdollistaisi myös tämän kaltaisten toimijoiden muodostamisen ja asettamisen tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella erikseen tai osana edellä mainittua neuvottelukuntatoimintaa, esimerkiksi neuvottelukunnan alaisina jaostoina.

7 §. Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta. Suomessa ei ole yhtä viranomaista, joka keskittyisi koko julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämiseen ja ohjaukseen, vaan tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat viranomaiset kukin omalla toimialallaan. Julkisen hallinnon tiedonhallintaan liittyvää yhteistyötä on koordinoitu eri aikoina erilaisissa viranomaisten välisissä yhteistyöryhmissä ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän työssä sekä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa. Perusrekisteriviranomaisilla on ollut eri aikoina erilaista yhteistyötä Rekisteripoolin ja perusrekisteriasianneuvottelukunnan yhteydessä. Niin ikään sosiaali- ja terveydenhuollossa on tiedonhallinnan yhteistyötä organisoitu erilaisten yhteishankkeiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tietohallinnon neuvottelukunnan toiminnassa. Kansallisarkisto on antanut ohjeita ja määräyksiä arkistolakiin ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lakiin perustuen, mutta määräysten antamisessa on ilmennyt ongelmia nykyisen perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyyn lainsäädäntövallan delegointisäännökseen nähden.

Tiedonhallinta perustuu monialaiseen asiantuntijoiden ja usean viranomaisen väliseen yhteistyöhön tiedonhallintayksiköissä, joten tästä syystä tiedonhallinnan kehittäminen ja informaatio-ohjaus tulisi järjestää monialaisesta asiantuntemuksesta koostuvaksi toimielimeksi. Monialaisen asiantuntemuksen käyttötarve ei ole jatkuvaa, vaan sitä tarvitaan päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä. Tästä syystä ei ole perusteita esimerkiksi pysyvään lisäresursointiin monialaisen asiantuntemuksen varmistamiseksi, vaan lautakuntamalli voisi toimia tarkoituksenmukaisena tapana huolehtia eri näkökulmien huomioon ottamisesta ja perusoikeuksien, kuten henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatteen, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden sekä tieteen vapauden, turvaamisesta tiedonhallinnassa. Samalla edistettäisiin hyvän hallinnon toteutumista tiedonhallinnassa käytännössä, jolloin arkistoinnin toteuttajasta riippumaton elin

arvioi, miltä osin arkistointiin liittyy uusia tietoaainetarpeita palvelemaan kulttuuriperinnön säilyttämistä sekä tutkimustoimintaa. Muutos myös johtaa siihen, että arkistoitavista aineistoista syntyy helpommin hallittava kokonaiskäsitelmä nykytilanteeseen nähden. Tiedonhallintalautakunnan perustamisella on sidos niihin edellytyksiin, joista on säädetty yleisen tietosuojasetuksen 89 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tietosuojasetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen.

Ehdotuksella varmistettaisiin organisatorisin toimenpitein, että henkilötietojen suoja varmistetaan arkistoinnista päätettäessä riittävässä laajuudessa ottamalla huomioon tiedeyhteisön tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tietotarpeet sekä yksilöiden oikeudet. Kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää poikkeuksista 15, 16, 18, 19, 20 ja artiklassa 21 tarkoitettuihin oikeuksiin, jos sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia, siltä osin kuin kyseiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi. Artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tiedonhallintalautakunnan eräänä tehtävänä olisi osana näitä tietosuojasetuksessa tarkoitettuja organisatorisia toimia arvioida julkisen hallinnon arkistointitarpeita monialaisessa asiantuntijayhteistyössä sekä varmistaa päätöksenteossaan, että perustellusta syystä viranomaisten tietoaainetot arkistoidaan kulttuuriperinnön säilyttämiseksi sekä tutkimusedellytysten turvaamiseksi. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi viime kädessä arvioida henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien suojan toteuttamista tiedonhallinnan elinkaareissa, kun tietoaainetot arkistoidaan yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Tällöin arvioitavana on erityisesti henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan suhde kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen sekä tieteellisen tutkimuksen mahdollistamiseen tietoaainetoihin, jotka kuvaavat olennaisilta osin kansallista kulttuuriperintöä.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimisi riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (*tiedonhallintalautakunta*), jonka tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaainetotista (*elinkaari päätös*) 35 §:n mukaisesti, valvoa tietoaainetotien rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.

Momentin 1 kohdan mukaisesti tiedonhallintalautakunta arvioisi paitsi tietoaainetotien sisällön arkistointitarvetta, mutta myös arkistointipaikaksi tarkoitettua tietojärjestelmää ja organisaatiota sekä niiden tietoturvallisuuden toteuttamista. Tiedonhallintalautakunta toimisi itsenäisenä viranomaisena valtiovarainministeriön yhteydessä eikä olisi sidossuhteessa tietoaainetotien arkistoinnista vastaaviin tiedonhallintayksiköihin, kuten Kansallisarkistoon tai perustietovarantoviranomaisiin. Tiedonhallintalautakunta päättäisi siitä, mitkä viranomaisten tietoaainetot ovat sellaisia, että ne voidaan arkistoida sekä mitkä tietoaainetot voidaan tuhota. Kansallisarkistolla olisi rooli ensivaiheessa selvittää, onko tiedonhallintalautakunta tehnyt päätöksen tietoaainetotien arkistoinnista tai tuhoamisesta, kun tiedonhallintayksikkö toimittaa tiedot tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta uudistettavan toiminnan yhteydessä syntyvien tietoaainetotien

jen arkistoinnista ja tuhoamisesta. Jos tiedonhallintalautakunta ei ole tehnyt uudesta tietoi-
neistosta elinkaaripäätöstä, saattaisi Kansallisarkisto tietoi-
neiston arkistointia ja tuhoamista
koskevan asian lautakunnan käsiteltäväksi. Kansallisarkiston tehtävänä on Kansallisarkistosta
annetun lain mukaan nykyäänkin toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tieto-
jen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena. Tiedonhallintalaissa
säädettyä ehdotettava lausuntomenettely tietoi-
neistojen arkistoinnista ja tuhoamisesta
vastaa arkistointiin liittyvien kysymysten asiantuntijaviranomaisen toimintaa. Kansallisarkisto
kuitenkin toimisi edelleen jatkossakin merkittävänä kulttuuriperinnön arkistoinnista vastaava-
na viranomaisena ja toiminnan kehittäjänä oman käytössä olevan arkistoinfrastruktuurin puit-
teissa. Kuitenkin jatkossakin olisi myös muita tiedonhallintayksiköitä, jotka ylläpitäisivät
toimintansa yhteydessä syntyvistä aineistoista arkistoa silloin, kun tietoi-
neistoja ei voitaisi
siirtää Kansallisarkiston arkistoinfrastruktuuriin joko toiminnallisista, teknisistä tai tietoturval-
lisuuteen liittyvistä syistä. Tiedonhallintalautakunnassa integroitaisiin tiedonhallintaan liitty-
vät näkökulmat asiantuntijoiden väliseksi yhteistyöksi, jolloin tiedon elinkaaren vaikuttavat
näkökulmat tulevat kattavammin huomioiduksi. Arkistonäkökulman eriyttäminen tiedonhal-
lintalautakunnan tehtävistä johtaisi arkistointia koskevien kysymyksienkin eriyttämiseen tie-
donhallinnan muusta kehittämisestä. Koska tiedon elinkaaren eri osa-alueet asettavat tiedon-
hallinnalle erilaisia vaatimuksia, on perusteltua, että niiden ohjausta ja kehittämistä toteutetaan
toimielimeksi organisoidussa viranomaisessa.

Tiedonhallinta muodostaa elinkaarimallin mukaisesti kokonaisuuden, jossa tietoi-
neistojen ar-
kistointi ja tuhoaminen muodostaisivat tietoi-
neistojen elinkaaren päätteen. Arkistoitu tieto
puolestaan olisi hyödynnettävissä uudelleen johonkin hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, jol-
loin uudelleen hyödyntäminen muodostaisi sille uuden tiedonhallinnallisen elinkaaren. Tie-
donhallintalautakunta arvioisi arkistointitarpeen monialaisessa yhteistyössä eri intressit huo-
mioon ottaen niin yksityiselämän suojan, tieteen vapauden, kulttuuriperinnön säilyttämisen,
tietoturvallisuuden kuin tiedonhallintayksiköiden taloudellista ja muiden voimavarojen näkö-
kulmista. Elinkaaripäätöksestä olisi säädetty tarkemmin 35 §:ssä.

Kansallisarkiston tehtävänä olisi tässä laissa säädetyn mukaisesti ylläpitää hakemistoa meta-
tiedoista niistä tietoi-
neistoista, jotka ovat Kansallisarkistossa ja muissa tiedonhallintayksi-
köissä arkistoituna. Metatietohakemistosta löytyisi kunkin arkistoidun tietoi-
neiston perustie-
dot, jotka muun muassa tutkijat voisivat tämän hakemiston perusteella hakemaan tarvitsemi-
ään aineistoja tutkimuskäyttöön. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa olisi
säädetty niistä toimivaltaa koskevista seikoista, joiden perusteella puolestaan arkistosta luovu-
tetaan asiakirjoja erilaisiin hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Momentin 2 kohdan mukaan tiedonhallintalautakunnalla olisi myös valvontatehtävä sen var-
mistamiseksi, että tiedonhallinnan menettelyt toteutetaan viranomaisissa ja että menettelyissä
oleviin tulkinnallisiin ongelmiin voidaan antaa hallinnollista ohjausta. Ensisijaisesti valvonta-
menettelyllä on tarkoitus kerätä tietoa tiedonhallinnan menettelyjen toimivuudesta, mutta
myös sen varmistaminen, että keskeisiä tiedonhallintaan liittyviä laissa säädettyjä menettelyitä
noudatetaan. Lautakunnan valvontaan ei kuulu sen tehtäviin kuuluvien suositusten käytön val-
vonta, koska suositukset ovat informaatio-ohjausta, johon ei sisälly velvoittavia elementtejä.
Valvontatehtävän avulla tiedonhallintalautakunta voi esittää myös tulkintoja tiedonhallintalain
säännösten soveltamisesta, joka puolestaan ohjaa tiedonhallinnan menettelyjen yhtenäistämistä.
Valvontatehtävästä olisi säädetty tarkemmin ehdotettavan lain 8 §:ssä.

Momentin 3 kohdan mukaan tiedonhallintalautakunnan kolmas merkittävä tehtävä olisi edistää tiedonhallinnan menettelyjä ja hyviä käytäntöjä. Konkreettisesti tehtävän hoitaminen voisi sisältää muun muassa viranomaisten asiantuntijoiden yhteistyönä kehitettäviä tiedonhallinnan menettelytapoja, joiden perusteella lautakunta voisi antaa tehtävän hoitamisen tuloksena suosituksia tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi. Suositukset eivät olisi velvoittavia, vaan niiden mukaisesti toimimalla tiedonhallintayksiköt voisivat toteuttaa tiedonhallintaan liittyvät velvollisuudet hyvien käytäntöjen mukaisesti. Siten tiedonhallintayksiköt päättäisivät miltä osin ne noudattaisivat tiedonhallintalautakunnan suosituksia, mutta ne voisivat toimia myös toisin, kunhan laissa säädetty tiedonhallintaa koskevat vaatimukset täyttyisivät. Siten tiedonhallintalautakunta ei ohjaisi tiedonhallintayksikköjen toimintaa, vaan tukisi niiden tiedonhallintaan liittyvien velvollisuuksien toteuttamiseksi järjestämällä monialaisessa yhteistyössä asiantuntijoista koostuvissa jaostoissa kehittämishankkeita tiedonhallinnan menettelyjen kehittämiseksi. Nykytilaan nähden tiedonhallintalautakunta yhteensovittaisi erilaiset intressit tiedonhallinnan toteuttamiseksi sekä muun muassa arkistointiin liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Nykytilassa tapahtuva ohjaus on painottunut yhtäältä operatiivisen toiminnan tukemiseen ja ohjaamiseen sekä toisaalta arkistointiin painottuvaan ohjaukseen. Näitä näkökulmia on pyritty yhteensovittamaan osana julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan JHS-työtä.

Tiedonhallintalautakunnan alaisuudessa kehitettävien menettelyjen tarkoituksena olisi yhdenmukaistaa tiedonhallinnan menettelyjä ja esittää hyvä käytäntöjä tiedonhallinnan velvollisuuksien toteuttamiseksi. Yhdenmukaistaminen tapahtuisi ainakin alkuvaiheessa informaatio-ohjauksena, mutta lainsäädännön täytäntönnäpönnän seurannassa jatkossa tulee myös arvioida ne tarpeet, joiden perusteella vaatimuksenmukaisuuden toteuttamisessa ja arvioinnissa voitaisiin edetä sitovampaan sääntelyyn, jos sille nähdään tarve. Joillakin toimialoilla on jo tällä hetkellä laissa säädetty vaatimuksenmukaisuuden osoittamiseen liittyvät menettelyt. Myös arkistointijärjestelmiin ja asianhallintaan liittyen on ollut käytössä vaatimuksenmukaisuuden osoittamiseen liittyviä menettelyjä, joista ei ole kuitenkaan säädetty laissa. Tällaiset sääntelemättömät markkinaohjausmenettelyt ovat ongelmallisia, joten jatkossa tällaisia menettelyjä ei toteutettaisi viranomaisohjattuna, ellei myöhemmin tällaisella sitovammalle markkinaohjaukselle nähdä tarvetta ja mahdollisuuksia toteuttaa. Tämä kuitenkin edellyttää erikseen sen arvioimista, miten Euroopan unionin sisämarkkinasääntely mahdollistaa tällaisen markkinaohjauksen. Jatkossa ei olisi myöskään valtion viranomaisilla toisiin valtionhallinnon ulkopuolisiin tässä laissa tarkoitettuihin viranomaisiin kohdistuvaa määräyksenantovaltuutta, koska nykyisen perustuslain puitteissa tällainen määräykseen perustuva ohjaus on ongelmallista, kun otetaan huomioon tiedonhallintalain laaja soveltamisala, määräysten toteuttamisesta aiheutuvat kustannusvaikutukset sekä eri toimialojen muut erityisvaatimukset. Perustuslakivaliokunta piti tietohallintolain yhteydessä ongelmallisena ministeriön ohjausmahdollisuuksia suhteessa julkisoikeudellisiin laitoksiin ja yliopistoihin nähden. Jatkossakin Kansallisarkisto voisi antaa omaan toimialaansa liittyen arkistossa olevien tietoaaineistojen käsittelyyn ja muihin menettelyihin liittyen ohjeita. Ne kuitenkin kohdistuisivat arkistossa olevien tietoaaineistojen hallintaan.

Pykälän 2 momentissa olisi säädetty lautakunnan kokoonpanosta ja pätevyysvaatimuksista. Tiedonhallintalautakunnassa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä yksitoista muuta jäsentä sekä heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla olisi oltava muu ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä jäsenillä ylempi korkeakoulututkinto. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan keskeisenä tehtävänä olisi huolehtia siitä, että lautakunta toimii lainsäädännön edellyttämissä puitteissa. Tästä syystä on tarpeen säätää lautakunnan puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle erityinen pätevyysvaatimus oikeustieteellisestä tutkinnosta. Muilla jäsenillä pitäisi olla jokin ylempi korkeakoulututkinto. Lautakunnan kokoonpano koostuisi kes-

keisistä 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. Lautakunnan jäsenistä edustaisi:

- 1) kolme tieteellisen tai historiallisen tutkimuksen asiantuntemusta,
- 2) yksi tilastotoimen asiantuntemusta,
- 3) yksi kuntien, yksi maakuntien ja yksi valtion tietoturvallisuuden asiantuntemusta,
- 4) yksi kuntien, yksi maakuntien ja yksi valtion tietojärjestelmien yhteentoimivuuden asiantuntemusta sekä
- 5) kolme arkistoinnin asiantuntemusta.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston nimittäisi tiedonhallintalautakunnan jäsenistä valtiovarainministeriön esittelystä lautakunnan puheenjohtajan sekä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat jäsenet, joita olisi tilastotoimen, tietoturvallisuuden ja yhteentoimivuuden asiantuntemusta edustavat jäsenet. Puolestaan opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä valtioneuvosto nimittäisi tiedonhallintalautakunnan varapuheenjohtajan sekä ministeriön toimialaan kuuluvat jäsenet, jotka edustaisivat tieteellistä tai historiallista tutkimusta sekä arkistoinnin asiantuntemusta. Valtioneuvosto nimittäisi lautakunnan kolmen vuoden toimikaudeksi.

Koska lautakunta olisi viranomaisen säädetäisiin 4 momentissa tähän liittyvistä vastuista. Lautakunnan jäsenen, varajäsenen ja sihteerihin sovellettaisi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessa lautakunnalle säädettyjä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Lautakunnan jäsenille ja varajäsenille maksetaan tehtävien hoitamisesta palkkio. Valtiovarainministeriö vahvistaa palkkioiden määrät, koska lautakunnasta aiheutuvat kustannukset katettaisiin valtiovarainministeriön määrärahoista. Lautakunnan menot katettaisiin olemassa olevista määrärahoista, jotka on varattu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suositusten sekä joiltakin osin valtionhallinnon tietoturvallisuusohjeiden laatimiseen.

Pykälän 5 momentissa olisi lautakunnan sihteeriresurseista, jotka tulisivat valtiovarainministeriöstä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Lautakunnalla olisi kaksi osa-aikaista sihteerä, jotka toimisivat lautakunnan sisäisen työnjaon mukaisesti lautakuntaan tulevien asioiden esittelijöinä riippuen lautakunnan päätettävänä olevien asioiden kokoonpanosta. Valtiovarainministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö määräisi virkamiehistään lautakunnan sihteerit. Tarkoituksena on, että sihteerien tehtävien jaosta säädetäisiin valtioneuvoston asetuksella. Valtiovarainministeriön määräämä sihteeri toimisi asetuksen perusteella esittelijänä lautakunnan siinä kokoonpanossa, jossa käsitellään tiedonhallintaan liittyviä valvonta-asioita. Opetus- ja kulttuuriministeriön määräämä sihteeri vastaisi puolestaan esittelystä, joka koskisi tietoa-ineistojen arkistointia sille kokoonpanolle, jolle asetuksen perusteella arkistointia koskeva päätöksenteko kuuluu. Siten kummankin ministeriön toimialojen asioiden valmistelusta vastaisi ministeriöiden määräämät virkamiehet. Suosituksia koskevissa asioissa sihteerit vastaisivat esittelystä sen mukaan kuin tiedonhallintalautakunta päättää valmisteluvastuista.

Pykälän 6 momentissa olisi säädetty julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevien suositusten kehittämiseen ja ylläpitoon liittyvästä organisoinnista. Momentin mukaan tiedonhallintalautakunta voisi asettaa väliaikaisia jaostoja suositusten laatimista ja ylläpitoa varten. Jaostoihin voisi kuulua valtion, kuntien, maakuntien, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen asiantuntijoita. Lautakunnan sihteerit toimisivat puheenjohtajina jaostoissa, koska sihteerit esittelisivät suositukset lautakunnalle. Jaostojen jäsenille ei olisi

asetettu pätevyysvaatimuksia eikä jaostojen toimintaan sovellettaisi virkavastuuta koskevia säännöksiä, koska suositukset olisivat keinoja ohjata tiedonhallinnan menettelyjen yhtenäistämistä eikä suosituksilla olisi oikeudellista sitovuutta eikä jaostot päättäisi suosituksista. Jaostot toimisivat lautakunnan apuna suositusten laadinnassa. Väestörekisterikeskuksen tehtävänä olisi avustaa lautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja hallinnoinnissa. Julkisen hallinnon tietohallinnon suositusten laadinta ja ylläpito sekä julkisen hallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) tietoturvallisuusohjeiden ylläpitäminen on organisoitu osaksi Väestörekisterikeskuksen toimintaa, joten nykyiset tehtävät säilyisivät Väestörekisterikeskuksella.

8 §. *Tiedonhallintalautakunnan päätöksenteko ja valvontatehtävä.* Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan tehtäviin kuuluvien asioiden päätöksenteosta. Tiedonhallintalautakunta olisi toimielimenä riippumaton viranomainen. Selkeyden vuoksi ja lautakunnan tehtävän luonteen määrittämiseksi pykälän *1 momentissa* säädettäisiin hallintolain soveltamisesta tiedonhallintalautakunnassa käsiteltävissä oleviin asioihin. Lisäksi *1 momentissa* säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan päätöksentekoon liittyvistä perusteista. Lautakunta päättäisi suosituksista täydellä kokoonpanolla täysistunnossa, koska suositukset koskisivat tiedonhallinnan kokonaisuuden ohjausta. Momentin mukaan valvonta-asiat ja arkistointiasiat lautakunta käsitelisi eri kokoonpanoilla. Tämä mahdollisia resurssien ja asiantuntemuksen tehokkaan kohdentamisen sekä eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien asioiden valmistelun. Tarkoituksena olisi, että lautakunnan kokoonpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella siten, että valvonta-asioiden kokoonpanon muodostaisi lautakunnan puheenjohtaja sekä yhteentoimivuuden, tietoturvallisuuden ja arkistoinnin jäsenet. Puolestaan arkistointia koskevat päätökset tehtäisiin lautakunnan varapuheenjohtajan, arkistoinnin, tutkimuksen ja tietoturvallisuuden asiantuntijoiden muodostamalla kokoonpanolla. Kokoonpanoissa olevista jäsenistä olisi säädetty tarkemmin asetuksella. Kokoonpanoissa käsiteltävistä asioista olisi tarkemmat säännökset asetuksessa. Asetuksella säädettäisiin myös lautakunnan päätöksentekomenettelyistä. Lautakunnan päätökset eivät vaikuttaisi suoraan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, vaan olisivat ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten tai muiden toimijoiden toimintaa ohjaavia. Tämän vuoksi menettelytavoista, tarkemmat organisoinnista ja päätöksenteosta on tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan valvontatehtävästä. Momentin mukaan tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi valvoa valtion virastojen ja laitosten, kuntien, maakuntien ja itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten tiedonhallinnan kuvausten laadintaa, tietoaineistojen rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyjä. Tässä tarkoituksessa tiedonhallintalautakunnalla olisi tiedonsaantioikeudet, jotka olisivat sidottu välttämättömyyteen lautakunnan valvonnallisten tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi ja siten ne koskisivat tietoja ja selvityksiä, jotka liittyvät tämän lain mukaisten säännösten noudattamisen valvontaan. Tiedonhallintalautakunnalla ei olisi mitään yleistä toimivaltaa tiedonhallintaan liittyviin asioihin, joista olisi säädetty erityislainsäädännössä, vaan valvonta koskee tiedonhallintalaissa säädettyjen menettelyjen toteuttamista. Valvontatehtävää ulotettaisiin ainoastaan tietoaineistojen hallinnan kannalta keskeisiin tiedonhallintayksikköihin, joissa toimisi julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia. Säännöksen mukaan tiedonhallintalautakunnalla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta välttämättömät tiedot tiedonhallintayksiköiden viranomaisilta tiedonhallintamallista, tietoaineistojen rekisteröintiä, sähköiseen muotoon muuttamista, säilyttämistä, arkistointia, tuhoamista ja teknisten rajapintojen toteutusta koskevista menettelyistä ja käytettävästä teknologiasta. Tiedonhallintayksikön olisi toimitettava pyydetty tiedot viivytyksettä asetettuun määräaikaan mennessä tiedonhallintalautakunnalle. Lautakunta voisi siten asettaa määräajan tietojen antamiselle. Lähtökohta olisi kuitenkin, että tiedot annetaan viivytyksettä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan valvonnallisiin tehtäviin liittyvistä toimivaltuuksista. Valvonta olisi hallinnollista ohjausta. Säännöksen mukaan tiedonhallintalautakunta voisi kiinnittää tiedonhallintayksikön huomiota tiedonhallintaan liittyvien vaatimusten täyttämiseen. Lautakunta voisi kiinnittää huomiota, jos se havaitsisi puutteita tiedonhallintayksikön menettelyissä tai käytetyssä teknologiassa. Lautakunta voisi myös saattaa tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen tietoon käsityksensä tiedonhallintalain mukaisesta menettelystä. Säännöksen tarkoituksena olisi osoittaa lautakunnan valvonnallisten tehtävien oikeudellista luonnetta, mutta lautakunta antaisi valvonnassa hallinnollista ohjausta tiedonhallintayksiköille tiedonhallinnan lainmukaisesta toteuttamisesta. Valvonnan mahdolliset lopputulokset muistuttaisivat osittain vastaavaa hallinnollista ohjausta, jota kanteluasioissa tehdään. Lautakunnalla ei olisi tarkastusoikeuksia, vaan lautakunnalla olisi oikeus saada selvityksiä viranomaisilta tiedonhallinnan toteuttamisesta. Lautakunnan toiminta näiltä osin ei olisi varsinaista laillisuusvalvontaa tai muutoksenhakua. Lautakunta voisi kuitenkin yksittäistapauksissa tai esimerkiksi havaitessaan jonkin tiedonhallintayksikön toiminnassa säännönmukaisia puutteita tämän lain mukaisten velvoitteiden noudattamisessa kiinnittää näihin asioihin huomiota ja siten ohjata toimintaa. Ylimmät laillisuusvalvojat huolehtivat olemassa olevien toimivaltuuksiensa puitteissa muuten tiedonhallintaan liittyvästä laillisuusvalvonnasta muun muassa kanteluasioiden käsittelyn yhteydessä. Puolestaan tietosuojavaltuutettu toimii henkilötietojen käsittelyn valvontaviranomaisena.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan toimivallan rajoitteista. Säännöksen mukaan lautakunnalla ei olisi toimivaltaa asioihin, jotka koskevat valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan osalta asiasta on säädetty lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä siten, ettei eduskunnan virastoihin sovelleta tämän luvun säännöksiä, joten lautakunnalla ei olisi toimivaltaa myöskään eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan soveltamisalaa koskevan rajauksen vuoksi. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuus. Ehdotus vastaisi perustuslakivaliokunnan esittämiä kannanottoa ylimpien laillisuusvalvojien asemasta suhteessa muihin valvontaviranomaisiin (PeVL 14/2018 vp).

9 §. Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen. Pykälässä säädettäisiin rekisteröidyn oikeussuojan toteuttamisesta sekä muutoksenhausta tiedonhallintalautakunnan tekemään elinkaari päätökseen. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin selvyden vuoksi rekisteröidyn oikeuteen saattaa arkistointiin liittyvä henkilötietojen käsittelyä koskeva asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Momentissa myös viitattaisiin yleisesti tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin suorittaa valvontaa. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta, rekisteröidyn oikeuksia koskevan asian saattamisesta tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi sekä tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus), tietosuojalaissa (/) tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi annetussa laissa (/). Tiedonhallintalautakunnan päätökset arkistoinnista ovat merkityksellisiä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiselle. Tästä syystä laissa olisi yleinen informatiivinen viittaussäännös selkeyttämään sitä, että niissä tilanteissa, joissa tiedonhallintalautakunnan päätös vaikuttaa eläviä henkilöitä koskevien henkilötietojen käsittelyyn, olisi voimassa ne oikeudet, jotka johtuvat henkilötietojen suojan toteuttamisesta sekä tietosuojan valvontaviranomainen toimisi näissä tilanteissa oman toimivaltansa puitteissa. Ehdotettava laki ei rajaisi rekisteröidyn oikeuksia tai tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia siitä, mitä muualla on asiasta säädetty.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta tiedonhallintalautakunnan tekemään elinkaari päätökseen. Muutosta saisi hakea siten kuin hallintolainkäytöstä säädetään.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vain jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmään on suhtauduttu hallintolainkäyttöasioissa aiemmin pidättyväisesti. Kuitenkin perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyys, että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua. (PeVL 32/2012 vp, s. 3–4). Valiokunta on myös katsonut, että valituslupasääntely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Arvioitaessa oikeussuojaa ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä kokonaisuudessa, sääntely luo elinkaaripäätöksiin liittyvien vaikutusten osalta järjestelmän, jossa oikeussuoja toteutuu joko valvontaviranomaisen tai tuomioistuinmenettelyn kautta. Joka tapauksessa välittömällä asianosaisilla olisi mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se antaa siihen valitusluvan.

Muutosta voisi hakea välittömät asianosaiset, joita ovat elinkaaripäätösesityksen tehnyt Kansallisarkisto tai tiedonhallintayksikkö taikka tiedonhallintayksikkö, jonka toimintaan arkiston ylläpitäjänä elinkaaripäätös vaikuttaa välittömästi. Siten esimerkiksi kunta ei voisi valittaa tiedonhallintalautakunnan elinkaaripäätöksestä, jos kunta ei olisi saattanut asiaa tiedonhallintalautakuntaan, ellei päätöksellä olisi välitön vaikutus kunnan asemaan arkiston ylläpitäjänä. Jos tiedonhallintalautakunta on tehnyt päätöksen, jossa tiedot päätetään arkistoitavaksi Kansallisarkistoon, ei tällainen päätös vaikuta välittömästi kunnan asemaan arkiston ylläpitäjänä, koska arkiston ylläpitäjänä toimii Kansallisarkisto näissä tilanteissa.

Momentissa säädettäisiin myös siitä, että hallinto-oikeuden olisi varattava mahdollisuus tulla kuulluksi tietosuojan valvontaviranomaisena toimivalle tietosuojavaltuutetulle, jos elinkaaripäätös koskee henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavaltuutetun kuulemisella tuomioistuin saa riittävää asiantuntemus elinkaaripäätöksen vaikutuksista yksityiselämän suojaan sekä kuulee valvontaviranomaisen käsityksen myös valvonnallisesta näkökulmasta. Pykälän 2 momentti on tarpeellinen erottamaan rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista koskevat oikeussuojakeinot niistä keinoista, joilla välittömästi muutoksenhaun kautta voidaan valittaa tiedonhallintalautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen.

3 luku Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

10 §. Tiedonhallintamalli. Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintayksikön velvollisuudesta ylläpitää, mukaan lukien laatia, toimintaympäristönsä tiedonhallintamallia. Säännöksen tarkoituksena olisi, että tiedonhallintayksiköllä on selkeä kuvaus toimintaympäristön tiedonhallinnasta, jolla palvellaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, tietovarantojen käsittelyn avoimuutta ja julkisuutta sekä tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin ennakkollista suunnittelua. Tie-

donhallinnan suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien kokoamisella samaan lakiin ja yhteen pykälään tavoitellaan nykyisten eri säädöksiin hajautuneiden velvoitteiden yhdenmukaistamista sekä sitovien kuvausvelvoitteiden kohdentamista tiedonhallinnan kannalta olennaisiin kohteisiin. Pykälä korvaisi julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn vaatimuksen kuvata viranomaisen käytössä olevat tietojärjestelmät ja niissä olevat julkiset tiedot. Pykälä korvaisi myös arkistolain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun arkistonmuodostussuunnitelman. Pykälä edistäisi myös tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädetyn käsittelytoimia koskevan selosteen tietosisällön aktiivista ylläpitoa. Pykälä korvaisi myös kumottavaksi ehdotettavan tietohallintolain 7 §:ssä säädetyn viranomaisen velvollisuuden kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa.

Jotta pykälässä tarkoitettavat kuvaukset palvelevat julkisuusperiaatteen, tietosuojan, arkistoinnin ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden tarpeita, on tiedonhallintamallissa kuvattava tiedonhallintayksikön palvelujen ja toimintaprosessien, niitä toteuttavien tietojärjestelmien sekä niissä käsiteltävien tietovarantojen muodostama kokonaisuus ja näiden suhteet toisiinsa. Toimintaympäristöllä tarkoitettaisiin pykälässä tiedonhallintayksikön oman toiminnan kuvausta sekä tiedonhallintayksikön toiminnan kannalta keskeisten sidosryhmien tunnistamista suhteessa tiedonhallintayksikön toimintaan. Sidosryhmät voivat muodostua tiedonhallintayksikön asiakkaiden, toimintaan osallistuvien muiden tiedonhallintayksiköiden tai tiedonhallintayksikön palvelutoimintaan liittyvien palvelun tuottajien kautta. Toimintaympäristön kuvaus kattaisi siten tiedonhallintayksikön palvelut, prosessit, tietovarannot ja tietojärjestelmät sekä näiden väliset suhteet ja liittymät tiedonhallintayksikön ulkoisiin toimijoihin. Tehtävien ja palvelujen kuvaaminen tiedonhallintamallissa mahdollistaisi tiedonhallinnan kytkemisen tiedonhallintayksikön asiakkaisiin sekä tiedonhallintayksikölle säädettyihin tehtäviin, joka palvelisi ehdotuksen 26 §:ssä säädettyä velvoitetta järjestää muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tiedonhallinta siten, että tiedot olisi haettavissa muun muassa palvelua koskevien tunnisteiden tai nimikkeiden avulla.

Pykälän *1 momentin* mukaan tiedonhallintayksikön olisi ylläpidettävä toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintayksikön ja käytännössä siinä toimivien viranomaisten olisi momentin 4 virkkeen mukaan noudatettava tiedonhallintamallin määräyksiä toteuttaessaan tiedonhallintaansa. Ylläpitoon kuuluisi tiedonhallintamallin laatiminen, jos sitä ei olisi tiedonhallintayksiköllä. Tiedonhallintamallin avulla tiedonhallintayksikkö toteuttaa momentin 1 virkkeen mukaista velvoitettaan arvioida palvelujen ja toimintaprosessien tietojenkäsittelyyn liittyvät tarpeet sekä velvoitetta suunnitella ja kuvata tavat, joilla tiedonhallintayksikön vastuulla olevat tietoaineistot muodostuvat sen tietovarantoihin. Arvioinnissa ja suunnittelussa olisi momentin 2 virkkeen mukaan otettava huomioon muiden tiedonhallintayksikköjen olennaisten tietovarantojen hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa. Tiedon yhteiskäyttöä ja tiedon päällekkäisen kirjaamisen ja tallentamisen välttämiseksi ehdotetaan säädettaväksi tiedonhallintayksiköille velvoite arvioida tiedonhallintaa koskevan suunnittelun yhteydessä muiden tiedonhallintayksiköiden tietovarannoissa olevien tietojen hyödynnettävyys sen omassa tiedonhallinnassa. Tältä osin arviointitarve ja suunnittelovelvoite koskisi erityisesti velvoitetta suunnitella tiedonhallinta siten, että tiedonhallintayksikkö hyödyntäisi toiminnassaan kansallisia tietovarantoja sekä niitä muiden tiedonhallintayksiköiden tietovarantoja, joista se säännöllisesti saa toiminnassaan tarvitsemia tietoja. Velvollisuus liittyy osittain Euroopan unionin tietosuoja-asetuksessa säädettyyn rekisterinpitäjän velvollisuuteen huolehtia käsittelemiensä henkilötietojen ajantasaisuudesta ja täsmällisyydestä. Tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tulisi pyrkiä siihen, ettei ne keräisi ja muuten käsitelisi tarpeettomasti tietoja, jotka niiden on mahdollista saada esimerkiksi toisen viranomaisen tietovarannosta olemassa olevien tiedonsaantioikeuksien puitteissa, jos saatavien tietojen ajantasaisuudesta voidaan varmistua.

Tiedonhallintamalli olisi arkistonmuodostussuunnitelman ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten mukaisesti organisaatiota sisäisesti velvoittava kuvaus, joka olisi rinnastettavissa organisaation sisäiseen määräykseen. Selkeillä velvoitteilla pyritään siihen, että tiedonhallintamallia ylläpidetään aktiivisesti ja että sen määräyksiä noudatetaan viranomaisten toiminnassa. Luonnollisesti määritysten tulee olla sellaisia, että niissä on otettu huomioon lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet tiedonhallinnan toteuttamiseksi joko tässä laissa tai muissa laeissa säädetyllä tavalla. Tällaisia velvoitteita olisivat esimerkiksi tämän lain 5 §:ssä tarkoitettu tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi laadittu kansallinen yhteentoimivuuden viitekehys sekä tietorakenteiden kuvauksia koskevat valtioneuvoston tai ministeriöiden asetukset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedonhallintamallin sisällöstä. Ehdotetun säännöksen mukaan tiedonhallintamalliin kuuluisivat kuvaukset tiedonhallintayksikön toimintaprosesseista, tietovarainnoista, tietoaineistoista, tietojärjestelmistä ja tietoturvajärjestelyistä. Momentti sisältäisi luettelon niistä seikoista, jotka tiedonhallintamallissa tulisi olla kuvattuna tiedonhallinnan asianmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi. Luettelossa on mainittu tiedonhallintamallin minimitietosisältö, jota tiedonhallintayksikkö voi täydentää omilla tietotarpeillaan esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurikuvausten mukaiseksi. Laissa ei säädettäisi, millä menettelyllä tai muodossa kuvaukset tuotettaisiin. Ne jäisivät tiedonhallintayksiköjen harkintaan. Tiedonhallintamallin voisi kuvata esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurimenetelmää käyttäen.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan tiedonhallintamallissa kuvattaisiin tiedonhallintayksikön toimintaprosessit. Toimintaprosesseista kuvattaisiin niitä kuvaavat nimikkeet, prosesseista vastaavat viranomaiset, prosessin tarkoitus ja lopputulos sekä prosessin sidoksen muihin prosesseihin. Kohdan tarkoituksena on varmistaa, että tiedonhallintayksikkö ylläpitäisi aktiivisesti kokonaiskuvausta toimintaprosesseistaan tiedonhallinnan asianmukaisen toteuttamisen näkökulmasta ja ottaen huomioon tiedonhallintamallin kokonaisuuden kuvauksessa olevat muut asiat. Kuvaus ja sitä tarkentavat tiedot palvelisivat tiedonhallintayksikön tietoverkkoon julkaistavan kuvauksen (*tiedonhallintakartta*) muodostamista. Kohdassa tarkoitettuja prosessin lopputuloksia voivat olla esimerkiksi viranomaisen päätökset tai palvelut. Palvelujen kuvaamisessa tiedonhallintayksikkö voi hyödyntää julkisten verkkopalvelujen suunnittelusta ja kehittämisestä annettua suositusta JHS 190 sekä julkisen hallinnon sektori- ja toimialakohtaisia suosituksia, muun muassa suositusta kuntien ja kuntayhtymien palveluluokituksista JHS 200.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tietovarantojen sisältökuvaukset koostuisivat tietovarantojen nimikkeistä, kuvauksista tietovarantojen sidoksista sitä käyttäviin toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi sisältökuvaukset sisältäisivät tiedot Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädetyistä käsittelytoimia koskevan selosteen tietosisällöstä kuitenkin siten, että kuvauksessa on mukana muutkin kuin henkilötiedot tai henkilötietoryhmät. Tällä tarkoitetaan siten kattavaa kuvausta siitä, mitä tietoja tietovarantojen tietoaineistot sisältävät.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan tietoaineiston kuvauksessa tulisi olla tieto siitä, mitkä aineistot siirretään säilytysajan jälkeen arkistoon, mikä on arkistointipaikka ja onko ja miten tietoaineistot on tuhottu.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan tietojärjestelmistä tulisi kuvata tietojärjestelmien nimikkeet, tietojärjestelmästä vastaava viranomaiset, tietojärjestelmän käyttötarkoitukset, tietojärjestelmässä käsiteltävät tiedot liittymät muihin tietojärjestelmiin sekä liittymissä käytettävät tiedonsiirtotavat. Tiedonsiirtotavalla tarkoitettaisiin sitä, millä tavoilla ja mitä tietoja siirretään tietojärjestelmästä mahdollisesti muihin tietojärjestelmiin, esimerkiksi tapahtuuko tietojensiirto teknisiä rajapintoja käyttämällä. Niin ikään kuvauksessa tulisi olla kuvattuna missä prosesseissa tietojärjestelmää käytetään sekä mihin tietovarantoihin tietojärjestelmä on sidoksissa.

Käytännössä kuvauksessa tulisi olla kuvattu eri tietojärjestelmien väliset suhteet ja niiden väliset tietovirrat.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedonhallintayksikön velvoitteesta saattaa tiedonhallintamalliin perustuva kuvaus (tiedonhallintakartta) yleiseen tietoverkkoon. Säännöksen tarkoituksena olisi edistää viranomaisten tiedonhallinnan julkisuutta. Säännös korvaisi nykyisin voimassa olevan julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden kuvata tietojärjestelmät ja niiden tietosisältö julkisten tietojen osalta. Tiedonhallintakartalla tarkoitetaan organisaatiotasolla tehtävää yleistä, usein graafista kuvaus organisaation palveluista, tärkeimmistä toimintaprosesseista ja niiden välisistä yhteyksistä. Kuvaus palvelisi myös julkisuuslain 20 §:ssä viranomaisille säädetyn velvoitteen tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä kunnille kuntalain 29 §:ssä säädettyjä velvoitteita antaa riittävästi tietoa kunnan järjestämistä palveluista ja 109 §:ssä säädettyä velvoitetta julkaista kunnan toimintaa koskevien tietoja yleisessä tietoverkossa.

Tietojärjestelmän kuvauksesta on käytetty aiemmin valtion viranomaisia koskien tietojärjestelmäselosteen käsitettä, jonka sisällöstä on annettu erikseen julkista hallintoa koskeva suositus JHS 146 tietojärjestelmäselosteen laadinnasta. Säännös ei velvoita laatimaan erillistä tiedonhallintakarttaa, vaan se muodostuisi tiedonhallintamallin pohjalta. Tiedonhallintakartassa tulisi olla kuvattuna nimiketasolla palvelut ja ne prosessit, joissa käsitellään tietoaineistoja. Lisäksi kuvauksesta tulisi ilmetä nimettynä ne tietojärjestelmät, joilla prosesseissa käsitellään tietoja. Tietojärjestelmien nimikkeillä ei tässä yhteydessä tarkoiteta tietojärjestelmätuotteen nimeä, vaan tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta johdettua tietojärjestelmän roolia kuvaavaa nimikettä tai muuta yleisesti käytettyä ymmärrettävissä olevaa nimikettä. Tiedonhallintakartassa olisi myös esitettynä ne tietovarannot, joita käsitellään kartasta ilmenevillä tietojärjestelmillä tai muuten toimintaprosesseissa. Tietovarantojen osalta tulisi kuvata yleisesti, minkälaisia tietoaineistoja tietovaranto sisältää ja missä tarkoituksessa tietoaineistoja käsitellään tiedonhallintayksikössä toimivien viranomaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä. Tiedonhallintakartasta ei tarvitsisi ilmetä sellaisia viranomaisen toimintaprosesseja, jotka ovat hallinnon sisäisiä prosesseja, joissa ei käsitellä asiakirjoja tai niitä vastaavia muita tietoja. Säännös olisi siten sidoksissa julkisuuslaissa säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen. Viranomaisten asiakirjoja käsitellään nykyisin pääosin erilaisilla tietojärjestelmillä rakenteisessa muodossa. Tästä syystä on välttämätöntä, että yleisöllä on mahdollisuus saada tieto ja muodostaa käsitys siitä, minkälaisia tietoaineistoja viranomaisella on ja miten tietoaineistoja käsitellään. Tiedonhallintakartan perusteella jokainen voisi tehdä muun muassa tietopyyntöjä saada tietoaineistosta viranomaisen asiakirjoja.

Julkaistavan tiedonhallintakartan osalta tiedonhallintayksikkö voi jättää osan tiedoista pois, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Käytännössä säännös tarkoittaa tilanteita, joissa viranomaisen toimintaprosessi olisi salainen tai siinä käsiteltäisiin sellaisia tietoaineistoja, joiden olemassaolo olisi salassa pidettävä. Niin ikään tietoja voitaisiin jättää julkaisematta, jos ne kokonaisuudessaan vaarantaisivat tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen toiminnan. Jättäessään edellä mainittujen tarkoitusten vuoksi osan tiedoista esittämättä, olisi tiedonhallintayksikkö velvoitettu informoimaan kuvauksen yhteydessä, miltä osin kuvaus ei kata tiedonhallintakartassa tarkoitettua kokonaisuutta.

11 §. Tiedonhallinnan muutossuunnitelma. Tiedonhallintayksiköillä olisi lain tarkoituksen toteuttamiseksi lain 10 §:ssä tarkoitettu velvollisuus suunnitella muodostamansa ja käsittelemänsä tietoaineistojen tiedonhallinta kokonaisuutena sekä laatia ja ylläpitää kuvausta tiedonhallintakokonaisuudestaan. Ehdotettujen tiedonhallinnan suunnittelua ja kuvaamista koskevien säännösten tarkoituksena olisi muodostaa jatkuvasti ylläpidetty tietopohja tiedonhallintayksi-

kön toiminnasta, joka toimisi lähtökohtana tiedonhallintayksikön arvioidessa suunnittelemissa muutosten vaikutuksia tiedonhallintaansa ja siinä käytettäviin tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään 7/2014 vp, että ministeriöiden ja virastojen hanketoiminnan ja projektien johtaminen sekä hankkeiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi kuuluvat ministeriöiden ja virastojen johdon vastuulle. Ehdotettavalla pykälällä pyritään vahvistamaan tietojärjestelmien hanketoiminnan taloudellisten ja toiminnallisten riskien ennakoimista ja suunnitelmien saattamista realistiselle pohjalle. Tiedonhallintaa koskevien muutoksien ohjaus kuuluu asianmukaiseen tiedonhallintayksikön johtamiseen. Pykälään ei kuitenkaan erikseen ehdoteta johdon vastuuttamista tiedonhallinnan muutossuunnitelman hyväksymisessä, koska johdon vastuulla on huolehtia kokonaisuudessaan tiedonhallinnan järjestämisestä 4 §:n nojalla. Tähän tiedonhallinnan järjestämiseen kuuluu tiedonhallinnan suunnittelu, josta säädetään tarkemmin tässä pykälässä.

Pykälässä säädettäisiin tiedonhallintayksikön velvoitteesta arvioida toimintaansa vastaavat tiedonkäsittelytarpeet sekä suunnitella tavat, jolla se tietojaan hallitsee. Säännös vastaisi osittain kumottavaksi ehdotettavaa julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan sisältöä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedonhallinnan suunnitteluvelvollisuuden tietosisällöstä tiedonhallinnan muutossuunnitelmana. Säännöksen mukaan tiedonhallintayksikön olisi laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Muutossuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia vähäisistä muutoksista, vaan kysymyksessä pitäisi olla olennaisesta muutoksesta, kuten palvelujen uudelleen järjestelystä, hallintorakenteen uudistamisesta, uuden tietojärjestelmän hankkimisesta tai käytössä olevan tietojärjestelmän olennaisesta uudistamisesta.

Pykälän 1 momentin *luettelon johtolauseen mukaan* suunnitelmassa tulisi arvioida myös muutosten taloudelliset vaikutukset. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitettaisiin tässä tiedonhallintayksikön tai siinä toimivan viranomaisen taloudellisia vaikutuksia sekä myös laajempia vaikutuksia julkiseen talouteen. Muutokset voisivat tarkoittaa säästöjä tai menojen lisäyksiä. Arvioinnin lähtökohtana ovat muutoksen taloudelliset vaikutukset uudistusta toteuttavaan tiedonhallintayksikköön. Muutoksen kokonaisvaikutuksen esittämiseksi, tiedonhallintayksikön tulisi pyrkiä arvioimaan vaikutukset myös muutoksen kohteeseen liittyvien muiden tiedonhallintayksilöiden osalta ja eritellä vaikutuksen julkisen talouden sektoreittain. Muutoksen arviointi julkisen talouden osalta on merkityksellinen, jotta tiedonhallintayksikkö tunnistaisi uudistusten taloudelliset vaikutukset hyvissä ajoin ennen varsinaista suunnitelman toimeenpanoa ja viemistä muutossuunnitelmaa osaksi toiminnan ja talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden muodostavat julkisyhteisöt, joihin kuuluvat valtio, kunnat, maakunnat ja kuntayhtymät sekä lakisäätiset työeläkeyhtiöt ja -laitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

Momentin toinen virke sisältäisi luettelon niistä asioista, jotka muutossuunnitelmaan pitäisi kuvata. Muutossuunnitelmassa pitäisi olla kuvattuna muutokset sekä niiden taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset pykälässä lueteltuihin asioihin. Luettelon 1 kohdan mukaan muutokset ja vaikutukset tulisi kuvata palvelujen ja toimintaprosessien tiedonhallinnan osalta. Kuvauksesta tulisi ilmetä, miten muutos vaikuttaa niihin palveluihin ja prosesseihin, joilla tietoja käsitellään.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan suunnitelmassa pitäisi kuvata tiedonhallinnan vastuiden muuttuminen, jos niihin tulisi muutoksia. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tiedonhallintayksikkö päättää ulkoistaa palvelujaan, tulisi kuvata, miten tiedonhallinnan vastuut muuttuvat ulkoistuksen yhteydessä. Vastaavalla tavalla palvelukeskusten käytön osalta pitäisi kuvata palvelukeskuksen vastuut suhteessa tiedonhallintayksikköön.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan tiedonhallintayksikön tulisi kuvata muutosten vaikutukset käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Kuvauksesta tulisi ilmetä, millä tavalla tietojärjestelmän käyttö muuttuu muutoksen seurauksena ja millaisia uusia ominaisuuksia tietojärjestelmään on tarkoitus tehdä tai poistuu tietojärjestelmästä jostain ominaisuuksia.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan kuvauksesta tulisi ilmetä tietojen luovutustapaan liittyvät muutokset erityisesti luovutettavien tietojen tietorakenteiden ja teknisten rajapintojen käytön osalta sekä erityisesti perusteet, jos teknisiä rajapintoja ei voida käyttää. Tietovarantojen muutokset tulisi kuvata vähintään yleisellä tasolla, jos muutoksilla on vaikutuksia käytössä oleviin tietovarantojen tietoaineistoihin tai muutoksen seurauksena muodostuisi uusia tietoaaineistoja. Näistä tietoaaineistoista tulisi kuvata niiden käyttötarkoitus sekä tehdä arvio siitä, mihin uusia tietoaaineistoja voidaan hyödyntää viranomaisen tai tiedonhallintayksikön toiminnassa. Suunnitelmasta tulisi ilmetä myös arviot siitä, millä tavalla muutokset vaikuttavat tiedonsaantioikeuksiin ja niiden toteuttamiseen esimerkiksi tiedon luovutustapoina. Erityisesti tulisi perustella, jos tietoja ei voida luovuttaa teknisiä rajapintoja käyttämällä, jos velvollisuus niiden käyttöön olisi olemassa.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan tulisi pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan sisältyä alustava suunnitelma tietoturvallisuusjärjestelyjen toteuttamisesta ja siihen liittyen riskiarvio muutosten vaikutuksista tietojenkäsittelytoimintoihin, joka mainittaisiin erikseen pykälän 1 momentin 6 kohdassa, jonka mukaan riskiarviointiin pitäisi sisältyä myös riskien minimointisuunnitelma.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan perusteella suunnitelmaan tulisi sisällyttää analyysi muutosten vaikutuksesta eri toimijoihin, jotka voivat tai hyödyntävät toiminnassaan uudistettavan tai kehitettävän tietovarannon tietoja. Tiedonhallintayksikön tulisi siten tunnistaa keskeiset sidosryhmät, jotka voisivat hyödyntää tietovarantojen tietosisältöjä olemassa olevien tiedonsaantioikeuksien puitteissa tai tiedonsaantioikeuksia lainsäädäntöön uudistettaessa.

Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan suunnitelmassa tulisi esittää myös tiedot siitä, miten säilytysajat muuttuvat, jos tietovarantoon muodostuu uusia tietoaaineistoja sekä tieto siitä, onko uusi tietoaaineisto sellainen, joka arkistoidaan.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön olisi varmistettava muutossuunnitelmaa laadittaessa, että sen muodostamat uudet tietoaaineistot ovat niiden tietosisältöön oikeutettujen viranomaisten ja muiden toimijoiden hyödynnettävissä tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten olisi selvítettävä, voidaanko kehitettävällä uudella tai uudistettavalla tietojärjestelmällä ja siihen kertyvällä tietoaaineistolla palvella jonkin toisen viranomaisen tietotarpeita erityisesti tilanteissa, joissa toisella viranomaisella olisi tiedonsaantioikeus tällaisiin tietoihin. Samalla pitäisi kartoittaa mahdolliset muut tietotarpeet, joita muilla viranomaisilla mahdollisesti tulisi olemaan uuteen tai uudistettavaan tietovarantoon. Niin ikään suunnitteluvollisuus pitäisi sisällään sen selvittämisen, voidaanko ja missä määrin kertyviä tietoaaineistoja hyödyntää myös muissa yhteiskunnan eri toiminoissa, kuten kehitys- ja innovaatiotoiminnassa ja muussa liiketoiminnassa taikka kolmannella sektorilla. Ehdotettuun säännökseen sisältyisi velvoite tiedonhallintayksiköille arvioida ja varmistaa ennen uusien tietoaaineistojen muodostamista ja näiden edellyttämien tiedonkeruutapojen käynnistämistä muiden vastaaviin tietoihin oikeutettujen viranomaisten mahdollisuus hyödyntää tietoja tiedonsaanti-oikeuksiensa mukaisesti. Uusien tietoaaineistojen muodostamista koskeva arviointi- ja suunnitteluvolvoite koskisi erityisesti tilanteita, joissa tiedonhallintayksikkö luovuttaa säännöllisesti tietoja muille viranomaisille tai muihin yhteiskunnan toimintoihin. Tiedonhallintayksikkö saisi tarvitsemansa perustiedot sidosorganisaatioista tiedon-

hallinnan muutossuunnitelmaan muiden tiedonhallintayksikköjen tiedonhallintakartoista, jotka olisi saatavilla yleisessä tietoverkossa verkkosivustoilla.

Muiden tiedonhallintayksiköiden huomiointia koskevien säännösehdoitusten tarkoituksena on osaltaan parantaa tiedonhallintayksiköiden edellytyksiä kehittää ja automatisoida omia tiedon luovutus- ja vastaanottoprosesseja sekä edistää tietojen luovutuksen automatisointia tapahtuvaksi pääsääntöisesti teknisten rajapintojen avulla. Muiden tiedonhallintayksiköiden tietojen ja tietotarpeiden huomioimiselle pyritään myös ohjaamaan tiedonhallintayksiköitä hyödyntämään tehokkaasti jo kerättyä tietoa sekä varmistamaan riittävien edellytysten luonti tiedontarvitsijoiden tiedonsaannille. Muiden yhteiskunnan toimintojen huomioimisella pyritään edistämään PSI-direktiivin tavoitteita julkisen sektorin tietoaineistojen uudelleenhyödyntämisestä.

Lisäksi momentissa olisi yleinen viittaus tiedonsaantia viranomaisen asiakirjasta koskevaan sääntelyyn, joista keskeisin on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säädökset sekä muu erityislainsäädäntö. Momentti ei siten luo mitään uusia tiedonsaantioikeuksia eikä velvoita niitä luomaankaan, vaan suunnittelun kautta voi ilmetä tiedonsaantioikeuksiin liittyviä muutostarpeita, jotka toteutetaan erikseen lainsäädäntöä muuttamalla.

Pykälän 3 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava myös tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun lainvalmisteluun liittyy tiedonhallintaa koskevia säännöksiä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että muutossuunnitelman perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin. Muutossuunnitelman avulla lainvalmistelussa tunnistetaan nykytila ja suoritetaan arvio tavoitetilasta valmisteltavan lain näkökulmasta. Vastaava tiedonhallinnan muutossuunnitelma pitäisi tehdä myös asetusten valmistelun yhteydessä, jos ne kohdistuvat tiedonhallintaan.

12 §. *Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta.* Eduskunnan tarkastusvaliokunta on todennut mietinnössään 7/2014 vp, että ministeriöiden ja virastojen hanketoiminnan ja projektien johtaminen sekä hankkeiden tuloksellisuuden seuranta ja arviointi kuuluvat ministeriöiden ja virastojen johdon vastuulle. Valiokunta edellytti lausunnossaan, että hallitus arvioi merkittävien ICT-hankkeiden tuloksia, kustannuksia ja tuottavuushyötyjä osana hankesalkun seuranta- ja raportoi tuloksista eduskunnalle. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat (TrVM 1/2008 vp, EK 11/2008 vp). Valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta on perustunut muun muassa tietohallintolaissa säädettyyn lausuntomenettelyyn.

Ehdotettavassa pykälässä olisi säädetty edelleen valtiovarainministeriön ohjaustoimivallasta, mutta sitä ei olisi kiinnitetty enää tietojärjestelmien hankintoihin, vaan lausunto annettaisiin tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta. Lausunnossa arvioitaisiin muutossuunnitelmassa esitettyjen muutosten vaikutusta valtionhallinnon ja julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien rakenteen yhtenäisyyteen ja yhteentoimivuuteen. Lausuntomenettelyllä varmistettaisiin, että valtionhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu semanttisesta yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä ja että tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja tietoturvallisuus olisi otettu huomioon asianmukaisella tavalla valtionhallinnon tietojärjestelmiä koskevien linjausten mukaisesti ottaen huomioon käytettävissä olevat valtionhallinnon yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut, joista on säädetty erikseen valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) ja sen nojalla annetussa asetuksessa

(132/2014) sekä julkisen hallinnon yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut, joita on säädetty hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016). Kysymys olisi kehitystyön varhaisen vaiheen ohjauksesta, jolloin varsinaista tietojärjestelmän suunnitteluhanketta ei olisi vielä ryhdytty toteuttamaan. Tiedonhallinnan muutossuunnitelma tulisi toimittaa valtiovarainministeriölle niissä tilanteissa, joissa tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan sisältyisi tietojärjestelmiin kohdistuvia muutoksia, joiden taloudellinen vaikutus valtiontalouteen ylittää miljoona euroa tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisilla muutoksilla tarkoitetaan tilanteita, jossa tietovarannon tietosisältöön liittyvät muutokset tai tietovarannon tietojen luovuttamisessa käytettävien rajapintojen toiminnalliset tai tekniset muutokset aiheuttavat taloudellisia resursseja vaativan muutostarpeen tietovarantoja hyödyntäville tahoille. Lausunnon yhteisten tietovarantojen rajapintoja koskevan osuuden tarkoituksena on varmistaa, että jatkossa tietovarantojen tiedonvaihtoon liittyvien muutosten vaikutukset arvioidaan riittävän kattavasti kaikkien tietovarannon tietoja hyödyntävien tahojen osalta. Siten kaikkia tiedonhallinnan muutossuunnitelmia ei tarvitsi toimittaa valtiovarainministeriöön lausuntoa varten, vaan ainoastaan tietojärjestelmämuutoksista johtuvat merkittävät ja vaikutuksiltaan laajat muutossuunnitelmat.

Valtiovarainministeriö ohjaisi tietojärjestelmähankkeiden toteuttamista taloudellisesti myös valtion talousarviolain (423/1988) ja talousarvioasetuksen (1243/1992) perusteella. Tähän ohjausmalliin on suunnitteilla olemassa olevan valtiontalouden suunnitteluun ja talousarvion soveltamismääräyksiin perustuen investointien ohjausmalli, joka kohdistuisi tietojärjestelmäinvestointien arviointiin.

Pykälän mukaan valtiovarainministeriöllä olisi oikeus saada valtion virastoilta ja laitoksilta salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot lausunnon laatimista varten. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa valtiovarainministeriön riittävä tiedonsaantioikeus muutossuunnitelmiin, jotka voivat olla salassa pidettäviä. Pykälä sisältäisi myös asetuksenantovaltuuden valtioneuvostolle antaa tarkentavia säännöksiä lausuntoasiassa noudatettavista menettelyistä.

4 luku Tietoturvallisuus

13 §. Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen. Pykälässä säädettäisiin tietoaineistojen käsittelyyn liittyvästä henkilöstöturvallisuuden toteuttamisen perusteista. Pykälän ensimmäisessä virkkeessä tiedonhallintayksiköt veloitettaisiin toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan tiedonhallintayksikön palveluksessa olevien henkilöiden heidän tehtäviinsä perustuva luotettavuus. Sama vaatimus koskisi myös tilanteita, joissa tietoaineistoja käsiteltäisiin viranomaisen lukuun muuten esimerkiksi palvelujen tuottamisen yhteydessä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että tiedonhallintayksiköt ja niissä toimivat viranomaiset arvioivat tietoaineistojensa käsittelyyn osallistuvien henkilöiden tehtävät sekä niissä edellytettävä luotettavuus. Henkilöstön ja palveluja tuottavien luotettavuuden arvioinnista on säädetty muuten turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) sekä muusta työntekijöiden ja työnhakijoiden arvioinnista yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa. Näihin säädöksiin olisi viittaukset pykälän toisessa virkkeessä. Ne olisivat informatiivisia, mutta ne ovat merkityksellisiä muodostettaessa sääntelykokonaisuutta tietoaineistojen käsittelyyn liittyvästä henkilöstöturvallisuudesta ja sen perusteista.

14 §. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus. Pykälässä olisi säädetty tietoaineistoturvallisuudesta ja tietojärjestelmäturvallisuudesta. Pykälän 1 momentti koskisi tiedonhallintayksikön velvollisuuksia tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden järjestämiseksi. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tiedonhallintayksikön olisi varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan

tunnistamalla tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Säännöksen perusteella tiedonhallintayksikköjen olisi arvioitava tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin liittyviä riskejä säännöllisesti niiden koko elinkaaren ajan. Säännös koskisi siten sekä tietoaineistojen että tietojärjestelmien elinkaareen liittyvien riskien arviointia aina tietoaineistojen muodostamisesta niiden tuhoamiseen asti samoin kuin tietojärjestelmien hankinnasta aina niiden poistamiseen ja tuhoamiseen asti. Riskienarvioinnissa olisi tunnistettava olennaiset riskit, jotka voisivat vaikuttaa tietoaineistojen luottamuksellisuuteen, eheyden ja saatavuuden vaarantumiseen taikka tietojärjestelmien käyttöön ja vikasietoisuuteen. Olennaisilla riskeillä tarkoitetaan riskejä, jotka voivat vaikuttaa viranomaisen toimintaan tai hallinnon asiakkaan toimintaan haittaavalla tai vahingoittavalla tavalla. Riskiarvion perusteella tiedonhallintayksikössä pitäisi mitoitaa tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin perusteella. Siten säännös muodostaisi kokonaisuuden, johon kuuluisi riskien arviointi, tietoturvaluustoimenpiteiden suunnittelu tunnistettujen riskien perusteella sekä tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttaminen. Riskienarviointi ei olisi kertaluonteista, vaan jatkuvaa toimintaa, jossa muun muassa arvioidaan suunnitelmien toteutumista ja toteutettujen tietoturvatoimenpiteiden vaikuttavuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista syistä pykälän 2 *momentin* mukaan tiedonhallintayksikön olisi seurattava toimintaympäristönsä tietoturvaluisuuden tilaa ja arvioitava tietoturvaluustoimenpiteiden riittävyttä tietoaineistojen ja tietojärjestelmien koko elinkaaren ajan. Säännöksen tarkoituksena on korostaa riskienhallinnan jatkuvuutta ja seurannan merkitystä tietoturvaluisuuden toteuttamiseksi. Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty vielä erikseen tietojärjestelmien tietoturvaluisuuden toteuttamiseen liittyvistä erityisvaatimuksista. Tietojärjestelmien vikasietoisuus tulisi testata säännöllisesti toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi ja tietoturvaluustoimenpiteiden ajan tasalla pitämiseksi. Niin ikään tietojärjestelmien toiminnallinen käytettävyys tulisi varmistaa testauksen avulla niin hankintavaiheessa kuin merkittävien ylläpitotoimien yhteydessä. Toiminnallisella käytettävyydellä tarkoitetaan tietojärjestelmän käyttäjän kannalta sen varmistamista, että tietojärjestelmä on helposti opittava ja käytössä sen toimintalogiikka on helposti muistettava, sen toiminta tukee niitä työtehtäviä, joita käyttäjän pitää tehdä tietojärjestelmällä ja tietojärjestelmän edistää sen käytön virheettömyyttä. Tietojärjestelmien toiminnallinen käytettävyys on osa tietoturvaluustoimenpiteitä, koska tietojärjestelmässä olevat vaikeasti opittavat ja muistettavat sekä toimintalogiikaltaan vaikeat toiminnallisuudet voivat johtaa virheelliseen tietojärjestelmän käyttöön ja tästä johtuen tietoturvaluisuuden vaarantumiseen. Tietojärjestelmien toiminnallinen käytettävyys tehostaa viranomaisten toimintaa ja sillä on sidoksensa myös perustuslain 21 §:ssä säädettyyn viranomaisen toiminnan viivytyksettömyysvaatimuksen toteuttamiseen.

Pykälän 3 *momentin* tarkoituksena on edistää tietojen saantia viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoaineistojen tietosisällöstä. Vaatimukset kohdistuisivat viranomaisiin, jotka käytännössä vastaavat tietoaineistoissa olevien tietojen saatavuudesta. Säännöksellä edistettäisiin hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteutumista viranomaisten tietojärjestelmissä ja niissä olevissa tietoaineistoista muodostuvissa tietokannoissa. Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen olisi suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti viranomaisen asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan. Säännös korostaa sitä, että viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja. Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot, jotta niiden avulla voidaan erottaa helposti kustakin asiakirjasta sen sisältöön kuuluvat julkiset ja salassa pidettävät tiedot. Säännöksen tarkoituksena on tietojen saatavuuden varmistaminen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, viranomaisten tehtävien hoitamiseksi sekä salassa pidettävien tietojen osalta salassapitointressin turvaamiseksi.

Pykälän *4 momentin* mukaan viranomaisten olisi varmistettava hankinnoissaan, että hankittavaan tietojärjestelmään on toteutettu asianmukaiset tietoturvaluustoimenpiteet. Julkisia hankintoja toteuttavat hankintalainsäädännön mukaan hankintayksiköt, jotka ovat käytännössä tiedonhallintayksiköissä toimivia viranomaisia. Säännöksen tarkoituksena on korostaa sitä, että tietojärjestelmien hankinnoissa on suunniteltava ja varmistettava asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttaminen.

Pykälän *5 momenttiin* sisältyisi informatiivinen viittaussäännös, jonka tarkoituksena on muodostaa sidos viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen arvioinnista annettuun lakiin (1406/2011) ja tähän liittyvään tietoturvaluisuuden arviointilaitoksista annettuun lakiin (1405/2011). Sääöksissä on säädetty, miten viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvaluisuus on arvioitava tietyissä tilanteissa. Pykälän *5 momentti* on tarpeellinen, jotta tietojärjestelmien tietoturvaluisuuden suunnittelu ja sen arviointia koskeva sääntely muodostaa selkeän kokonaisuuden.

15 §. Tietojen siirtäminen tietoverkossa. Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joilla viranomainen voisi siirtää salassa pidettäviä tietoja tietoverkossa. Säännös pitäisi sisällään kaksi ehtoa, joista ensimmäinen koskisi tiedonsiirtoyhteyttä tai tiedonsiirtotapaa ja toinen vastaanottajan tunnistamista tai varmentamista. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten olisi toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Säännös jättäisi viranomaisen harkintaan, minkälaista yhteyttä tai tiedonsiirtotapaa käyttäen salassa pidettävien tietojen tai henkilötietojen suojaaminen tietoverkossa toteutettaisiin. Yhteys voisi olla suojattu esimerkiksi salauksella tai tiedot voitaisiin siirtää yleisessä tietoverkossa ilman tietoliikenneyhteyden suojaustakin, jos tiedot olisi salattuna siirrettävässä tiedostossa ja salaus voitaisiin purkaa vain erillisellä PIN-koodilla tai salasanalla. Pykälän toisessa virkkeessä olisi lisäedellytys salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen siirrolle tietoverkossa. Säännöksen mukaan tietojensiirto olisi järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvaluudella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja. Jos tietojen siirto tapahtuu tietoverkossa tietojärjestelmien välillä, on vastaanottava tietojärjestelmä varmistettava esimerkiksi palvelinvarmenteita käyttämällä. Jos puolestaan salassa pidettävien tietojen tai henkilötietojen vastaanottaja olisi luonnollinen henkilö, olisi hänet tunnistettava jollakin luotettavalla menetelmällä, kuten vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää käyttämällä. Pykälä sisältäisi myös tarpeellisen informatiivisen viittaussäännöksen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin, jossa on säädetty digitaalisten palvelujen käyttäjien tunnistamisen perusteista. Tiedonhallintalaki olisi yleislaki suhteessa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin, jossa on säädetty erityisesti digitaalisten palvelujen käyttöön liittyvistä eräistä menettelyistä ja vaatimuksista silloin, kun digitaalista palvelua tarjotaan yleisölle. Ehdotettavaa pykälää sovellettaisiin siten muissa kuin digitaalisten palvelujen käyttötilanteissa. Siten ehdotettava pykälä tulisi sovellettavaksi esimerkiksi viranomaisen tietojärjestelmien välisessä tiedonsiirrossa sekä viranomaisten välisissä intra- ja ekstranet -palveluissa tai sähköpostin käytössä.

16 §. Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen. Pykälässä säädettäisiin tietoaineistojen tietoturvaluuden varmistamisesta. Vaatimukset kohdistuvat viranomaisiin, koska viranomaiset käsittelevät ja käyttävät päätöksentekovaltaa tietoaineistoihinsa. Tiedonhallintayksikön on kuitenkin järjestettävä siinä toimivien viranomaisten toiminta siten, että tietoaineistojen käsittely on säännösten mukaista. Pykälä pitäisi luettelon niistä teknisistä, toiminnallisista ja hallinnollisista toimenpiteistä, joilla tietoaineistojen tietoturvaluus varmistetaan kaikissa tiedonhallintayksiköissä ja niissä toimivissa viranomaisissa. Pykälän *1 momentti* sisältäisi luettelon pakollisista vaatimuksista tietoaineistojen tietoturvatoimenpiteiden toteuttamiseksi. Momentissa teknisillä toimenpiteillä tarkoitetaan teknisiä menettelyitä, joilla varmistetaan tie-

toaineistojen saatavuus, eheys ja luottamuksellisuus sopivilla ja riittäväillä teknisillä ratkaisuil- la. Hallinnollisilla toimenpiteillä tarkoitetaan tietoaaineistojen hallinnon järjestämistä siten, että tietoaaineistoja käsitellään turvallisella ja viranomaisten toimintaa sekä julkisuusperiaatetta palvelevalla tavalla. Toiminnallisilla toimenpiteillä tarkoitetaan menettelyillä, joilla viran- omaisen toiminnassa varmistetaan tietoaaineistojen turvallinen käsittely. Momentin *1 kohdan* mukaan viranomaisten olisi varmistettava tietoaaineistojen muuttumattomuus siltä osin kuin tietoaaineisto on tarpeen pitää muuttumattomana. Tietoaaineistojen muuttumattomuus on osassa tietoaaineistoja tärkeää niiden todistusvoimaisuuden kannalta katsottuna. Momentin *2 kohdan* mukaan tietoaaineistot tulisi suojata teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta. Vaatimus koski muun muassa tietojärjestelmien ja niihin liittyvien palvelimien säilytystiloja sekä paperimuotoisten tietoaaineistojen säilytyspaikkoja. Momentin *3 kohdassa* asetettaisiin vaatimus tietoaaineistojen alkuperäisyyden, ajantasaisuuden ja virheettömyyden vaatimuksista. Vaatimus olisi tärkeää vi- ranomaistoiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi sekä hallinnossa työskentelevien ja hallinnon asiakkaiden oikeusturvan toteuttamiseksi ja varmistamiseksi. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että itsestään selvänä lähtökohdana, että viranomaisen laatimien asiakirjojen ja yl- läpitämien tiedostojen on oltava oikeita, virheettömiä ja ajantasaisia (AOKS OKV/1242/1/2013, 28.4.2014). Momentin *4 kohdan* mukaan tietoaaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus olisi myös varmistettava. Viranomaisten toiminta on tietointensiivistä ja riippuvaa viranomaisten tietovarannoissa olevista tietoaaineistoista. Asianmukaisen viran- omaistoiminnan varmistamiseksi olisi varmistettava, että tiedot olisi saatavissa käyttökelpoi- ssa muodossa. Momentin *5 kohdan* mukaan tietoaaineistojen saatavuutta pitäisi rajoittaa tar- vittaessa. Käytännössä tiedon saatavuutta rajoitettaisiin käyttöoikeuksin ja se riippuisi, minkä- laista tietoaaineistoa käsitellään. Julkisiin tietoaaineistoihin ei olisi tiedon saatavuutta koskevia rajoituksia, kun taas henkilötietoihin ja erityisesti salassa pidettäviin tietoihin täytyy olla jär- jestettyinä sellaiset toimenpiteet, että asianmukainen tietojenkäsittely voidaan varmistaa. Mo- mentin *6 kohdassa* säädettäisiin vaatimuksesta huolehtia siitä, että tietoaaineistot voidaan arkis- toida tarpeellisilta osin. Arkistointitarve voi vaikuttaa tietoaaineistojen muodostamiseen sekä asettaa erityisiä vaatimuksia tietoaaineistojen käsittelylle siten kuin tässä laissa säädetään.

Lain 16 §:n *2 momentissa* säädettäisiin toimitilaturvallisuuden perusteista. Säännöksen mu- kaan tietoaaineistoja olisi käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaaineiston luot- tamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia. Säännös korostaa sitä, että tietoaaineistojen säilyttämisessä käytettävissä toimitilois- sa on huomioitava kaikki tietoaaineistoihin kohdistuvat tietoturvasääntövaatimukset.

17 §. Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta. Pykälän tarkoituksena olisi säätää tietojär-jestelmien käyttöoikeuksien hallinnan perusteista siten, että säännöksellä varmistettaisiin tietojär-jestelmiin pääsy vain niille, joilla on oikeus käsitellä tietojärjestelmän tietoaaineistoja ja vain siltä osin kuin kunkin käyttäjän käyttötarpeet edellyttävät. Pykälän säännökset olisivat kohdis- tettuina tiedonhallintayksikölle, jotka käytännössä antavat ohjeen käyttöoikeuksien hallinnoin- nille sekä toteuttaa käyttöoikeuksien hallinnointia. Pykälän *1 momentin* mukaan tiedonhallin- tayksikön olisi määriteltävä ja pidettävä ajantasaisena sen hallinnassaan olevien tietojärjestel- mien käyttöoikeudet, jotka on määriteltävä kuhunkin tietojärjestelmään käyttäjän tehtäviin liit- tyvien tarpeiden mukaisella tavalla. Säännös edellyttäisi, että käyttöoikeudet on määriteltävä ennalta kullekin tietojärjestelmän käyttäjälle. Käyttöoikeudet määräytyisivät käyttäjän tyypil- listen työtehtävien mukaisesti. Käyttöoikeudet olisi pidettävä myös ajantasaisena, jotta tietoi- hin pääsy voidaan asianmukaisissa tilanteissa varmistaa ja toisaalta estää vanhentuneiden käyttöoikeuksien perusteella tiedonsaanti laajemmin kuin käyttäjän tehtävät edellyttäisivät. Pykälän *1 momentin* toisen virkkeen mukaan tiedonhallintayksikön olisi myös kontrolloitava käyttöoikeuksien avulla toimitiloihin pääsyä. Säännöksellä tarkoitetaan sitä, että tiedonhallin- tayksiköllä pitäisi olla menettelyt, joilla rajoitetaan pääsyä erilaisiin asiakirja-aineistoihin, jot- ka ovat tiedonhallintayksikön toimitiloissa säilytyksessä ja että toimitiloihin pääsyä rajoitetaan

sellaisiin toimitiloihin, joissa sijaitsevat tietoaineistoja sisältävät tietojärjestelmien palvelimet ja muut laitteistot.

18 §. Lokitietojen kerääminen. Pykälässä säädettäisiin tietojärjestelmien lokitietojen keräämisestä, jos tietojärjestelmässä olevat tiedot ovat salassa pidettäviä tai sisältävät henkilötietoja. Lokitiedot ovat pääosin henkilötietoja, joten niiden sääntelyssä on otettava huomioon tietosuojan yleissääntely. Lokitiedot ovat osa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvajärjestelyjä, joten ne ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteuttamista. Lokitietojen keräämisen tarkoituksena ja perusteena on toteuttaa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvallisuutta siten, että lokitietojen perusteella voidaan selvittää virhetilanteita ja valvoa tietojärjestelmien käyttöä ja niistä luovutettavia tietoja. Näistä syntyy tietojärjestelmien käyttölokkit ja luovutuslokkit. Lokirekisteri on tietojärjestelmien ja käyttäjien toimintaa kuvaava pääsääntöisesti henkilötietoja sisältävä rekisteri. Tästä syystä lokitietojen käyttötarkoitus olisi määritelty pykälän ensimmäisessä virkkeessä ja sääntely kohdistuisi viranomaisiin, joka vastaa muun muassa rekisterinpitäjänä tietojenkäsittelyn valvonnasta ja valvontamenetelmistä. Pykälän mukaan viranomaisen olisi kerättävä tarpeelliset lokitiedot tietojärjestelmiensä käytöstä ja niistä tehtävistä tietoluovutuksista teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Säännöksen perusteella viranomaisen tulisi suunnitella lokitietojensa käsittelytavalla, jossa on arvioitu, miltä osin tietojärjestelmien käyttöä kuvaavat lokitiedot ovat tarpeellisia käyttötarkoituksensa nähden. Lokitietojen kerätään tietojärjestelmien käytöstä, jolla tarkoitetaan tietojen tallentamista, muuttamista, poistamista, katselua tai muuta tietoihin kohdistuvaa toimenpidettä. Pykälässä ei säädettäisi lokitietojen tiedonsaannista, vaan se ratkaistaisiin julkisuuslain tai erityislakien perusteella. Pykälä ei sisältäisi myöskään lokitietojen säilytysaikaa koskevaa säännöstä, vaan lokitietojen säilytysaika määritellään tarpeellisuusvaatimus huomioon ottaen siten kuin muistakin tietojen säilyttämisestä. Yleisesti lokitietojen säilytysaika on tyypillisesti vähintään viisi vuotta viranomaistoiminnassa rikosoikeudellisten vanhentumisaikojen vuoksi. Erityislainsäädännössä voi olla säädettyä erikseen lokitietojen säilytysajoista erityisesti, jos lokitietoja säilytetään pitempiä aikoja kuin on tarpeen viranomaisella olevien velvollisuuksien toteuttamiseksi.

5 luku Turvallisuusluokittelu

19 §. Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat. Pykälän 1 momentin mukaan asiakirja tai siihen sisältyvät tiedot voitaisiin turvallisuusluokitella ja niihin voitaisiin tehdä 20 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu turvallisuusluokkaa koskeva merkintä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto olisi salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2,5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voisi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Turvallisuusluokittelua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi nykyisestä siten, että mahdollisuutta turvallisuusluokitteluun laajennetaan. Osittain tämä johtuu käytännössä ilmenneistä tarpeista, osittain siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaan jatkossa muita kuin turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja ei enää luokiteltaisi eri suojaustasoille, vaan niitä voitaisiin käsitellä toteuttamalla vähimmäisvaatimukset riskienhallinnan perusteella.

Mikäli asiakirja olisi vasta valmisteluvaiheen asiakirja eli ei vielä valmis, voitaisiin siihen merkitä turvallisuusluokka, mikäli asiakirja sisältönsä puolesta kuuluu tässä säännöksessä tarkoitettuihin turvallisuusluokiteltuihin asiakirjoihin.

Merkinnät voitaisiin tehdä myös asiakirjan kopioihin. Tietojärjestelmissä merkintä tehtäisiin myös asiakirjan metatietoihin. Merkintä voitaisiin tehdä asiakirjaan liitettävään erilliseen asiakirjaan, jos merkintöjen tekeminen asiakirjaan tai merkinnän muuttaminen ei ole teknisesti mahdollista tai jos luokkaa vastaavat käsittelyvaatimukset ovat tarpeen vain tietyn lyhyehkön ajan. Turvallisuusluokkaa osoittava merkintä olisi tehtävä selvästi ja oikein asiakirjaan, ja luokitus on säilytettävä vain niin kauan, kuin se suojattavan edun vuoksi on tarpeen. Turvallisuusluokittelu voidaan suorittaa myös siten, että tietoturvaluutta koskevat vaatimukset kohdistetaan vain sellaisiin asiakirjoihin tai sellaisiin asiakirjan käsittelyvaiheisiin, joissa erityistoimenpiteet ovat suojattavan edun vuoksi tarpeen. Luokitusta ei saisi ulottaa sellaiseen asiakirjaan tai asiakirjan osiin, joissa käsittelyvaatimusten noudattaminen ei suojattavan edun vuoksi ole tarpeen.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kansainvälisistä tietoturvaluusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin olisi tehtävä turvallisuusluokituksesta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokitusmerkintää ei saisi käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen olisi tarpeen kansainvälisen tietoturvaluusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön.

Ehdotettu 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen salassapitomerkinnoista, joista säädettäisiin julkisuuslain 25 §:ssä, jota myös ehdotetaan tällä esityksellä muutettavaksi.

20 §. Turvallisuusluokittelu ja turvallisuusluokan merkitseminen. Säännös vastaisi tietoturvaluusasetuksen 9, 11 ja 12 §:ssä säädettyä siten, että suojaustasoihin erottelua ei enää tehtäisi, vaan ainoastaan turvallisuusluokiteltavat asiakirjat luokiteltaisiin vastaavalla skaalalla kuin aiemminkin.

21 §. Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen tietoturvaluusvaatimukset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääsäännöksi, että turvallisuusluokan IV asiakirjoja voitaisiin käsitellä tässä laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuun riskiarviointiin perustuen. Mikäli kansainvälisestä tietoturvaluusvelvoitteesta johtuisi, pidemmälle meneviä tietoturvaluusvaatimuksia, niitä olisi noudatettava lain perusvaatimusten lisäksi.

Pykälän 2 momentin mukaan turvallisuusluokan III, II ja I käsittelyssä olisi noudatettava erityisiä tietoturvaluusvaatimuksia koskien käsittelyoikeuksia ja niiden luettelointia, turvallisuusalueita ja tietojen käsittelyä niillä, asiakirjan sähköistä käsittelyä ja siirtämistä sekä kuljettamista, asiakirjan käsittelyn seuraamista ja asiakirjan hävittämistä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin turvallisuusluokan III–I asiakirjojen käsittelystä valtionhallinnossa.

22 §. Salassapitomerkinän tai turvallisuusluokitusmerkinnän poistaminen tai muuttaminen. Ehdotetun 1 momentin mukaan, kun asiakirjan turvallisuusluokitusta olisi tarpeen muuttaa, 20 §:ssä tarkoitettua merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta olisi tehtävä asianmukainen merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus olisi tarkistettava viimeistään silloin, kun viranomaisen luovuttaa asiakirjan. Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään tietoturvaluusasetuksen 10 §:n 3 momentissa säädettyä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan, jos asiakirja on saatu toiselta viranomaiselta, 20 §:ssä tarkoitettua turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen tai sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu, jollei ole selvää, ettei perusteita salassapidolle tai asiakirjaan merkityn turvallisuusluokan käytölle enää ole tai mikäli kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta ei muuta johdu. Säännös olisi sopusoinnussa julkisuuslain 15 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan, jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomainen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettujen turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen osalta se viranomainen, jolle asia kokonaisuudessaan kuuluu, voi olla esimerkiksi se viranomainen, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut. On kuitenkin huomattava, että yleensä kansainvälisissä tietoturvaluussopimuksissa sovitaan, että vain asiakirjan luovuttanut valtio saa muuttaa luokitusta, ei vastaanottaja. Tällöin sen viranomaisen, jolle sopijapuoli on asiakirjan toimittanut, on otettava yhteyttä luovuttaneeseen valtioon turvallisuusluokitusta koskevassa asiassa.

6 luku Asian ja palvelujen tiedonhallinta

23 §. Asian yksilöinti. Pykälässä säädettäisiin asiaan liittyvien perusmetatietojen hallinnasta ja perusmetatietojen yksilöintiin käytettävästä asiatunnuksesta. Asian käsitettä ei määriteltäisi laissa, mutta sillä tarkoitettaisiin asiakirjahallinnossa vakiintuneesti ymmärrettyä viranomaisen käsiteltäväksi saamaa tai ottamaa kokonaisuutta, jonka tuloksena viranomaisen toimintaprosessissa (asiankäsittelyprosessissa) tehdään toimenpiteitä, jonka lopputuloksena syntyy viranomaisen tekemä ratkaisu, joka voi olla esimerkiksi hallintopäätös, määräys, lausunto, hallituksen esitys, ohje tai muu viranomaisen kannanmuodostus. Hallintolaisissa ei ole erityisesti määritelty hallintoasian käsitettä, vaan se on jätetty avoimeksi. Näistä syistä asian käsitettä ei määriteltäisi tiedonhallintalaissa. Asian perusmetatietojen perusteella voidaan yksilöidä asiaan liittyvät asiakirjat ja muut tiedot.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin asiatunnuksen muodostamisesta. Säännöksen mukaan tiedonhallintayksikön olisi muodostettava viranomaisen käsiteltäväksi otetun tai annetun asian yksilöivä asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään. Asiatunnuksen tarkoituksena olisi yksilöidä ne tietojoukot tietoaaineistoista, jotka kuuluvat tai liittyvät kulloinkin käsiteltävänä olevaan tai käsiteltyyn asiaan. Asiatunnuksen perusteella yksilöitäisiin myös asiaan, asiankäsittelyyn ja asiakirjoihin liittyvät metatiedot. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi asiatunnuksen muodosta, vaan sen muodostaminen jäisi tiedonhallintayksikön harkintaan. Kuitenkin asiatunnuksesta tulisi ilmetä se tiedonhallintayksikkö, joka vastaa asian tiedonhallinnasta. Yksilöintitietoa tarvittaisiin vastuiden määrittelemiseen sekä muun muassa arkistossa olevien asioiden ja asiakirjojen yksilöimiseen ainakin keskitetyissä arkistoratkaisuissa.

Pykälän *2 momentissa* olisi luettelo niistä asian perusmetatiedoista, jotka viranomaisen olisi määriteltävä kussakin toimintaprosessissa käsitellyistä asioista. Luettelo ei olisi tyhjentävä, vaan se sisältäisi minimivaatimukset asian perusmetatiedoista. Säännös olisi nykyiseen sääntelyyn nähden uusi, mutta se vastaisi pääosiltaan sitä, mitä asioista on tähänkin asti kirjattu diaareihin ja muihin asiakirjahakemistoihin. Luettelon *1 kohdan* mukaan perusmetatietoihin kuuluisi tiedonhallintayksikön yksilöivä tunnus, joka olisi kunkin tiedonhallintayksikön voimassa oleva yritys- ja yhteisötunnus. Esimerkiksi kunnalla ja valtion virastolla on olemassa oleva Y-tunnus, jota alettaisiin käyttää asian perusmetatiedoissa yksilöimään tiedonhallintayksikkö,

jonka toiminnassa tietoaineistoon on muodostunut asiakirjoja tai muita tietoja. Y-tunnukset ovat saatavilla jokaisen selville yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietopalvelusta yleisessä tietoverkossa. Luettelon 2 kohdan mukaan perusmetatietoihin tulisi sisältyä viranomaisen yksilöivä tieto, jotta sen perusteella voidaan selvittää, mille viranomaiselle asiaan liittyvien tietojen antamista ja muuta hallintaa koskevat vastuut määräytyvät tiedonhallintayksikössä. Viranomaisen yksilöivä tieto tulisi olla ymmärrettävässä muodossa siten, että ulkopuolinenkin saa selon siitä, minkä viranomaisen tietoaineistoon asiaan liittyvät tiedot kuuluvat. Luettelon 3 kohdan mukaan metatietoihin tulisi liittää toimintaprosessin yksilöivä tunniste, joka voisi olla esimerkiksi tehtäväluokkatunnus tai muu vastaava. Nykyisessä toimintaympäristössä ei voida vakioida toimintaprosessien tunnisteita, vaikka eri tiedonhallintayksiköissä onkin tehty määrämuotoista työtä tehtäväluokittelujen kehittämiseksi. Lainvalmistelussa on arvioitu, ettei tässä vaiheessa viranomaisilla ole valmiuksia muodostaa yhtenäistä toimintaprosessien yksilöivää tunnisteavaruutta, vaikka se lisäisi yhteentoimivuutta ja edistäisi tiedonhallinnan tehostamista. Jatkossa toiminnan kehityksessä voi olla tarpeen arvioida uudelleen toimintaprosessien yksilöintiin liittyvien tunnisteiden muodostamista, kun ehdotettavan lain toimeenpanoa seurataan. Tiedonhallintayksikkö voisi siten itse päättää toimintaprosessien yksilöivistä tunnisteista. Luettelon 4 kohdassa olisi säädetty asian perusmetatietoihin asian vireilletuloajankohdan, joka olisi ajankohta, jolloin viranomainen on saattanut sille saapuneiden asiakirjojen perusteella asian vireille tai oma-aloitteisissa käynnistänyt toimet asian vireillesaattamiseksi.

24 §. Rekisteröinti asiarekisteriin. Pykälä pitäisi sisällään säännökset asiarekisteriin tehtävistä merkinnöistä. Asiarekisteri olisi looginen rekisteri, joka koostuisi tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuisivat. Tästä syystä pelkästään asianhallintajärjestelmässä olevat metatiedot eivät muodostaisi kaikissa tilanteissa asiarekisteriä, vaan siihen kuuluisi myös operatiivisissa tietojärjestelmissä syntyvät metatiedot asiankäsittelyn kulkua kuvaavina tietoina. Asiarekisteriä ylläpidetään asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi tietopyyntöjen yksilöimiseksi, asiakirjallisten tietojen jäsentämiseksi, asiankäsittelyyn liittyvien toimenpiteiden järjestämiseksi, asiankäsittelyaikojen seuraamiseksi sekä prosessien ohjaamiseksi. Siten asiarekisteri edistää julkisuusperiaatteen toteuttamista ja hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja joutuisan asiankäsittelyn seuraamista ja todentamista. Asiarekisterillä tarkoitetaan viranomaisten diaareja, asiakirjarekistereitä ja muita vastaavia hakemistoja. Pykälän sisältö vastaisi pääosin kumottavaksi ehdotettavaa julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa sekä valtioneuvoston päätöksen kumottavaksi ehdotettavia 5–6 §:ä.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tiedonhallintayksikön olisi ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiankäsittelyä kuvaavat tiedot ja niihin liittyvät tiedot. Virke loisi tiedonhallintayksiköille ja niissä toimiville viranomaisille velvollisuuden asiarekisterin tietojen ylläpitoon sekä kertyvien tietojen liittämisen kuhunkin käsiteltävään asiaan. Asiarekisterin tietosisältö muodostuisi asiankäsittelyn perusmetatiedoista, joista olisi säädetty 23 §:ssä sekä tässä pykälässä säädettyistä asiankäsittelyä kuvaavista muista metatiedoista. Asiarekisterissä olisi siten asian metatiedot, asiankäsittelyn metatiedot sekä asiakirjojen perusmetatiedot. Momentin toisen virkkeen mukaan viranomaisen olisi rekisteröitävä viipymättä sille saapuneet tai sen laatimat asiakirjat asiarekisteriin ja liitettävä ne asiatunnukseen, johon asiakirjat kuuluvat ensisijaisesti. Säännöksellä pyritään tehostamaan viranomaisissa tapahtuvaa asianhallintaa liittyvää rekisteröintiä ja vähentämään asiakirjojen moninkertaista rekisteröintiä. Momentin kolmannen virkkeen mukaan asiarekisteriin rekisteröitäisiin viranomaiselle saapunut asiakirja siten, että ensisijaisena asiatunnuksena käytettäisiin toisen tiedonhallintayksikön asiatunnusta, jos asiakirja liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävään olevaan asiaan. Tällaisia tilanteita olisi muun muassa erilaiset lausuntomenettelyt, joissa viranomainen pyytää toiselta viranomaiselta lausuntoa. Näissä tilanteissa ei ole tarpeellisuudella, että lausuntomenettelyssä tiedonhallintaa ja tietoaineistojen säilyttämistä

tehtäisiin moninkertaisesti, vaan prosessista vastuussa oleva tiedonhallintayksikkö vastaisi prosessissa kertyvien tietojen säilyttämisestä ja muusta hallinnasta. Puolestaan lausuntopyyntöön saanut tiedonhallintayksikön viranomainen huolehtii omassa organisaatiossaan asiankäsittelyä koskevien metatietojen rekisteröinnistä asiarekisteriinsä. Näissä tilanteissa ei välttämättä tarvitsisi säilyttää kuitenkaan kertynyttä aineistoa kuin ainoastaan siltä osin kuin se olisi välttämätöntä päätöksenteon todentamiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Lisäksi vastaanottava viranomainen voisi käyttää asianhallinnassaan näissä tapauksissa omaakin asiatunnusta, jos se olisi välttämätöntä esimerkiksi tietojärjestelmään liittyvistä toiminnallisista syistä.

Pykälän 2 momentti sisältäisi luettelon viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta rekisteröitävät tiedot. Momentin 1 kohdan mukaan asiarekisteriin rekisteröitäisiin saapumisajankohta. Saapumisajankohdalla tarkoitettaisiin sitä ajankohtaa, jolloin asiakirjat ja muut tiedot ovat saapuneet viranomaiselle siten, että ne ovat viranomaisen käsiteltävissä. Saapumisajankohdan määrittely tapahtuu erikseen säädettyjen menettelysäännösten perusteella, joita on ainakin hallintolaissa sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Momentin 2 kohdan mukaan tiedonhallintayksikön tulisi rekisteröidä myös asiakirjan saapumistapa, jolla tarkoitetaan sitä, millä menettelyllä asiakirja on saapunut viranomaiselle. Asiakirja voi olla saapunut viranomaiselle sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä tai postia käyttäen tai siten, että asiakirja on toimitettu viranomaisen toimipisteeseen. Momentin 3 kohdan mukaan pitää lisäksi rekisteröidä asiakirjan lähettäjä tai asiamies, jotta asiarekisteristä voidaan todentaa, kuka asiakirjan on toimittanut viranomaiselle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin viranomaisen laatimien asiakirjojen rekisteröinnistä. Rekisteröitäväksi tulisi asiakirjan laatija ja asiakirjan laatimisajankohta, jolla tarkoitetaan sitä ajankohtaa, jolloin asiakirja on ollut valmis rekisteröitäväksi asiarekisteriin. Asiakirjan laatija voisi olla sekä yksittäinen henkilö että toimitus tai muu viranomainen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin asiankäsittelyyn liittyvien metatietojen rekisteröinnistä. Momentin perusteella rekisteröitäisiin asian vireillepanija, joka voi olla muukin kuin asiakirjan lähettäjä sekä muut asiaan liittyvät tiedossa olevat asianosaiset, jotta näiden tietojen perusteella voidaan arvioida muun muassa asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Niin ikään asiankäsittelyn rekisteröitäviin metatietoihin kuuluu asian käsittelyn tilan rekisteröinti. Hallintolaissa on säädetty viranomaiselle velvollisuus vastata pyynnöstä asianosaiselle käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Asian käsittelyä koskevan tilatiedon perusteella viranomainen voi antaa osittain vastauksen asian käsittelyn etenemistä koskevaan tiedusteluun. Asiankäsittelyn metatietoihin kuuluu myös rekisteröidä ne toimenpiteet, joita kussakin asiankäsittelyvaiheessa on tehty, jotta jälkikäteen voidaan todentaa asiankäsittelyn kulku viranomaisessa sekä eri asiankäsittelyvaiheessa muodostuneiden asiakirjojen ja muiden tietojen alkuperä. Luettelo jättää tiedonhallintayksikköjen harkintaan, mitä kaikkia kuhunkin toimintaprosessiin liittyviä tietoja rekisteröidään asiankäsittelyn metatietoina asiarekisteriin. Kuitenkin tätä kuvaamista ohjaa vaatimus siitä, että toimenpiteiden metatietojen perusteella on pystyttävä asiankäsittelyn tilasta, niihin liittyvistä asiakirjoista ja viranomaisen toimenpiteistä, jotka vaikuttavat asianosaisen etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseen tai yleisön vaikuttamismahdollisuuksiin viranomaisessa käsittelyssä olevassa asiassa. Toimenpiteiden rekisteröinnin perusteella pitää pystyä toteamaan asiankäsittelyvaihe, jossa asia on sekä mitä asiakirjoja tai muita asiakirjallisia tietoja toimenpiteen yhteydessä on käsitelty tai muodostettu. Metatietojen perusteella on pystyttävä jälkikäteen toteamaan asiankäsittelyyn osallistuneet sekä kunkin toimenpiteen ajallinen kesto muun muassa määräaikojen laskemiseksi ja valvomiseksi. Toimenpidetason metatietojen perusteella voidaan myös toteuttaa työnohjausta viranomaisissa muun muassa asiankäsittelyn tasaamista viranomaisen eri toimipisteiden tai yksikköjen välillä. Asiankäsittelyn metatietojen perusteella asianosaisen on pystyttävä saamaan kuva asiansa käsittelystä. Se, missä määrin ja miten asianosaiselle esitetään asiankäsittelyyn

liittyviä metatietoja tietopalveluna jäisi kunkin tiedonhallintayksikön tai siinä toimivien viranomaisten harkintaan.

Pykälän 5 momentin mukaan asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytettäisiin asiankäsittelyn jälkeen niin kauan kuin siihen liittyviä viranomaisen asiakirjoja säilytetään tiedonhallintayksikössä. Säännöksen perusteella asiarekisteristä voitaisiin poistaa tiedot sen jälkeen, kun asiaan liittyvät tietoaineistot siirretään arkistoon tai tuhotaan. Säännös ei ota kantaa siihen, mitä säilytysajan päättymisen jälkeen asiarekisterissä olevien asian metatiedoille ja asiankäsittelyn metatiedoille tehdään säilytysajan päättymisen jälkeen. Se ratkaistaisiin sen perusteella, miten asiaan liittyvä asiakirjoja ja muita tietoja käsitellään säilytysajan päättymisen jälkeen. Jos asiakirjat tai muut tiedot on päätetty arkistoida, arkistoitaisiin myös niihin liittyvät metatiedot. Vastaavasti tuhottavaksi tarkoitettujen asiakirjojen tai muiden tietojen metatiedot tuhottaisiin, ellei niitä ole päätetty arkistoida tiedonhallintalautakunnan päätöksellä. Siten tiedonhallintalautakunta ottaisi tarkemmin kantaa siihen, mitä metatiedoille tehdään säilytysajan päättymisen jälkeen.

25 §. Kuvaus asiarekisteristä. Pykälässä säädettäisiin asiarekisterikuvauksen ylläpitovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikön olisi ylläpidettävä luetteloa siitä, missä tietojärjestelmissä sillä on asiarekisteriin kuuluvia tietoja. Tiedonhallintayksiköissä asiarekisteri muodostaa yhden loogisen kokonaisuuden, johon kuuluvat kaikki asiankäsittelyä kuvaavat metatiedot. Useimmilla tiedonhallintayksiköillä asiarekisteriin kuuluvia tietoja sisältyy asianhallintajärjestelmään, mutta myös eri operatiivisiin tietojärjestelmiin. Säännöksen tarkoituksena on, että tiedonhallintayksiköt tunnistaisivat nykyistä paremmin, missä tietojärjestelmissä ja muilla alustoilla niillä on asiarekisterin sisällön muodostavia toimintaprosessien metatietoja. Asiarekisterikuvauksen perusteella tiedonhallintayksiköissä voitaisiin muun muassa arvioida toimintaprosessien tehostamistarpeita, kun niillä olisi kokonaiskuvaus asiarekisterin tietosisällöstä eri tietojärjestelmistä ja niiden välisistä yhteyksistä. Kuvauksen avulla voitaisiin myös tunnistaa mahdollisia päällekkäisyyksiä tiedonhallinnassa. Toinen keskeinen tarkoitus asiarekisterikuvauksella olisi asiakirjajulkisuuden toteuttaminen tietopyyntöjen yksilöimisen helpottamiseksi. Julkisuuslain 13 §:n 1 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Jotta julkisuuslaissa tarkoitettu tietopyynnön yksilöinti voidaan toteuttaa tiedonhallintayksiköissä, on sillä oltava kuvaus niistä tietojärjestelmistä, joissa asiarekisteriin kuuluvia metatietoja käsitellään. Tietojärjestelmissä pitäisi olla toiminnallisuudet, jotta niiden avulla voidaan muodostaa tietopyynnön esittäjälle hakemisto asiarekisterin julkisista tiedoista. Tästä syystä pykälän 2 momentissa olisi säädetty erikseen tiedonhallintayksiköille velvollisuus huolehtia siitä, että asiarekisteristä tai sen osasta on mahdollista tuottaa tiedot niiden julkisista merkinnöistä tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi. Kysymys olisi tietojärjestelmiin sisältyvästä pakollisesta ominaisuudesta, jolla voidaan tuottaa hakemisto, jonka avulla tietopyyntö voidaan yksilöidä julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla. Tietopyynnön käsittelystä noudatettavasta menettelystä olisi säädetty muuten julkisuuslaissa. Pykälän 2 momentti vastaa pääosin julkisuusasetuksen 7 §:n sisältöä, joka on koskenut vain valtionhallintoa.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty tiedonhallintayksiköille velvollisuus julkaista asiarekisterikuvauksia tai sen osa tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Säännös tarkoittaa sitä, että tiedonhallintayksikön tai siinä toimivien viranomaisten verkkosivuilla pitäisi olla saatavissa asiarekisterikuvauksia, josta ilmenee, miten tiedonhallintayksiköissä asiarekisterin tietosisältö on jäsentynyt. Säännös ei tarkoita sitä, että tiedonhallintayksikön pitäisi julkaista asiarekisterin tietosisältö, vaan kuvaus sisältäisi ainoastaan tiedot siitä, minkä toimintaprosessin metatiedot löytyvät mistäkin tietojärjestelmästä. Momentti sisältäisi mahdollistavan

säännöksen siitä, että tiedonhallintayksikkö voisi julkaista asiarekisterissä olevia merkintöjä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä tai ne eivät sisällä henkilötietoja. Säännöksen perusteella osa asiarekisterin varsinaisista asiankäsittelyn metatiedoista voitaisiin julkaista esimerkiksi viranomaisen verkkosivustolla, jos tiedonhallintayksikkö tai siinä toimiva viranomainen arvioisi tietojen julkaisemisella olevan merkitystä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi esimerkiksi osallistumismahdollisuuksien mahdollistamiseksi asiankäsittelyssä. Tällaisia asiankäsittelyn metatietoja voisivat olla erilaisten kehittämis- ja lainsäädäntöhankkeiden toteutusta kuvaavat metatiedot. Tällaisia tietoja on julkaistu tähänkin asti tietoverkossa viranomaisten harkinnan perusteella. Säännös ei mahdollistaisi julkistamaan tietoverkossa sellaisia tietoja, jotka ovat salassa pidettäviä tai pitävät sisällään henkilötietoja. Näiden tietojen osittaisesta julkaisemisesta säädetään erikseen lainsäädännössä.

26 §. *Tietoaineistojen hallinta palveluja tuottaessa.* Viranomaisten toiminnassa tuotetaan runsaasti tietoaineistoja muussakin kuin asiankäsittelyn yhteydessä. Tällainen tietoaineistojen tuottaminen on tyypillistä erilaisia palveluja tuottaessa. Tähän asti lainsäädännössä ei ole ollut minkälaisia yleisiä säännöksiä siitä, miten tällaisten tietoaineistojen metatietojen hallinta järjestetään. Erityislainsäädännössä on voitu kuitenkin määrittää, miten esimerkiksi yksittäinen asiakirja muodostuu palvelua tuottaessa. Ehdotettavan pykälän *1 momentin* mukaan tiedonhallintayksikön olisi järjestettävä muussa kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinta siten, että asiakirjat ja asiakirjalliset tiedot on haettavissa asiakkaan yksilöintitietojen, asiointitunnuksen, palvelutapahtumatunnuksen tai muun vastaavan yksilöintitunnuksen avulla siten, että tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti. Säännöksessä edellytettäisiin, että lähinnä palvelujen tuottamisessa syntyvät tietoaineistot on muodostettava siten, että niissä olevat tiedot voidaan hakea esimerkiksi asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Palvelujen tuottamisen yhteydessä olisi tuotettava käytännössä saman tyyppiset metatiedot palvelun toimintaprosessista kuin asiankäsittelyprosesseistakin. Muodostuvasta tietoaineistosta on pystyttävä yksilöimään missä palvelun toimintaprosessissa tietoaineistoon on syntynyt asiakirjallista tietoja ja kenelle tuotettavan palvelun yhteydessä tietoaineistoon on syntynyt uutta asiakirjallista tietoa. Tällaisia tietokokonaisuuksia, joista voidaan muodostaa viranomaisen asiakirjoja, voidaan muodostaa esimerkiksi asiakastunnuksen, palvelutunnuksen taikka muun tunnuksen perusteella. Asiakirjojen ja asiakirjallisen tiedon säilyttämistä ja arkistointia varten olisi luotava sellaiset metatiedot palvelujen tuottamisesta, että niiden perusteella voidaan jälkikäteen todentaa, miten palvelua on tuotettu asiakkaalle ja että tiedot voidaan järjestää mahdollisesti arkistoon.

Pykälän *2 momentin* mukaan tiedonhallintayksikön olisi rekisteröitävä palveluja tuottaessa syntyvät asiakirjat viipymättä soveltaen mitä 23 ja 24 §:ssä säädetään. Säännöksen tarkoituksena olisi painottaa sitä, että tiedonhallintayksiköissä toimivien viranomaisten olisi rekisteröitävä myös palvelutoiminnassaan syntyvät asiakirjat ja muut tietokokonaisuudet, jotta rekisteröinnin perusteella syntyy metatietojen perusteella kuvaus siitä, miten viranomainen on toteuttanut palvelun tuottamisen sekä miten ja millä perusteella tietoaineistoa on muodostunut viranomaisen operoimaan tietovarantoon. Metatiedot palvelevat palvelujen tuottamisen valvonnan ja oikeusturvan toteuttamista sekä vastuiden määrittämistä jälkikäteen. Metatiedoilla voidaan todentaa, miten konkreettisesti palvelua on tuotettu hallinnon asiakkaille.

7 luku Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa

27 §. *Tietoaineistojen sähköinen muoto ja niiden saatavuus.* Pykälässä säädettäisiin tietoaineistojen muuntamisesta sähköiseen muotoon. Pykälän tarkoituksena olisi ohjata siihen, että viranomaiset käsitelisivät tietoaineistojaan vain sähköisessä muodossa riippumatta siitä, missä muodossa viranomainen on saanut sille toimitetut asiakirjat. Pykälässä ehdotetaan säädettä-

väksi viranomaisen velvollisuudesta tiedonhallintayksikön sijaan, koska asiakirjat saapuvat viranomaiselle ja toimivaltainen viranomainen käsittelee sille saapuneet asiakirjat.

Pykälän 1 momentti sisältäisi tiedonhallintayksikölle kohdistetun velvollisuuden säilyttää sille kertyneet tietoaineistot vain sähköisessä muodossa. Säännös muodostaisi tiedonhallintayksiköille tietoaineistojen säilytysvelvollisuuden tietovarannoissa vain sähköisessä muodossa. Tästä voitaisiin poiketa vain jos erityislainsäädännössä säilyttämisestä paperimuodossa tai muussa muodossa olisi säädetty toisin.

Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, olisi se muunnettava sähköiseen muotoon luotettavalla ja asiakirjan todistusvoiman säilyttävällä tavalla viimeistään silloin, kun asian käsittely viranomaisessa päättyy. Säännös sisältäisi ensinnäkin asiakirjan muuttamista koskevat perusvaatimukset. Viranomaisen harkintaan jäisi, milloin saapunut asiakirja muunnetaan sähköiseen muotoon, mutta laissa olisi säädetty siitä, että muuntaminen olisi tehtävä viimeistään siinä vaiheessa, kun asian käsittely viranomaisessa on päätynyt. Asian käsittely voisi päättyä viranomaisessa jo siinä vaiheessa, jossa viranomainen ottaa vastaan sille saapuneen viranomaisen asiakirjaksi katsottavan postilähetyksen, joka on lähetetty viranomaiselle vain tiedoksi. Tämän jälkeen viranomaisen olisi muunnettava saapunut asiakirja sähköiseen muotoon. Asiankäsittelyprosesseissa asiakirjat muunnettaisiin viimeistään sähköiseen muotoon, kun käsiteltävänä oleva asia on ratkaistu viranomaisessa. Kun viranomainen muuntaa asiakirjaa sähköiseen muotoon, on viranomaisen huolehdittava muunnetun asiakirjan todistusvoimaisuudesta. Tästä syystä viranomaisella on oltava tarvittavat tekniset järjestelyt, joilla paperiasiakirja voidaan muuntaa luotettavalla tavalla sähköiseen muotoon siten, että asiakirjan sisältävien tietojen todistusvoimaisuus säilyy. Käytännössä viranomaisen tulisi huolehtia asiakirjan muuntamisen yhteydessä sen sisältämien tietojen eheydestä. Käytettävän tekniikan on sisällettävä varmennus siihen, että muunnetun asiakirjan tietosisältö on viranomaisessa tarkastettu ja varmistettu. Muunnetut asiakirjat tulisi varmentaa sähköisesti sen henkilön toimesta, joka muuntamisen on tehnyt. Varmennuksen olisi oltava sellainen, että jälkikäteen voitaisiin todentaa, jos muunnettuun sähköisessä muodossa olevaan asiakirjaan olisi tehty muutoksia. Muunnettu asiakirja olisi kopio alkuperäisestä, joten olisi erityisen tärkeää varmistaa, että muuntamisen yhteydessä varmistetaan tietosisällön eheys riittävällä tavalla ja että eheys säilyy sähköisessä muodossakin. Sähköiseen muotoon muunnetun asiakirjan todistusvoimaisuudella tarkoitetaan sitä, että sen perusteella voidaan todentaa, mitä asiakirjan perusteella on viranomaiselta vaadittu tai mihin asiakirjan tietosisältö oikeuttaa tai velvoittaa ja ettei asiakirjan tietosisältöä ole muutettu alkuperäisestä. Todistusvoimaisuuden perusteella voidaan varmistua siitä, että kopiona oleva muunnettu asiakirja vastaa sen alkuperäistä tietosisältöä muuttumattomana.

Pykälän 2 momentin kolmannen virkkeen mukaan alkuperäiset asiakirjat, jotka on muunnettu sähköiseen muotoon, olisi hävitettävä, kun niiden säilyminen sähköisessä muodossa on varmistettu. Säännöksen tarkoituksena olisi korostaa sitä, että sähköiseen muotoon muuntaminen ei suoraan johtaisi siihen, että paperiaineisto voitaisiin hävittää tai tuhota, vaan viranomaisen olisi varmistettava, että muunnettu aineisto olisi käyttökelpoista niin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen kuin mahdollisesti myöhemmin käytettäviin tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarkoituksiin. Muuntamisessa käytettävät tekniset menetelmät voisivat vaihdella sen mukaan, miten pitkään asiakirjan todistusvoimaisuus ja muu eheys tulee varmistaa asiakirjan elinkaaren ajan. Määräajan säilytettävälle asiakirjoille ei välttämättä ole tarve asettaa samantaisia teknisiin menetelmiin liittyviä vaatimuksia kuin pitkään säilytettäväksi tai arkistoitavaksi tarkoitettulle tietoaineistolle. Viranomaisen tulisi siten ennen alkuperäisen asiakirjan tuhoamista varmistaa, että muunnettu asiakirja voidaan säilyttää tai arkistoida myös tulevaisuudessa luotettavalla tavalla.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty sähköisessä muodossa olevien tietoaaineistojen saatavuuteen liittyvistä velvollisuudesta. Säännös liittyy julkisen sektorin julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY kansalliseen täytäntöönpanoon (PSI-direktiivi). Direktiivin 2 artiklan luettelon 6 kohdan mukaan koneellisesti luettavalla esitysmuodolla tarkoitetaan tiedostomuotoa, jonka rakenne mahdollistaa sen, että ohjelmistot pystyvät helposti yksilöimään, tunnistamaan ja poimimaan siitä määrättyjä tietoja, yksittäiset tietoalkiot ja niiden rakenne mukaan lukien. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen sektorin elinten on asetettava asiakirjansa saataville kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, avoimessa koneellisesti luettavassa esitysmuodossa yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan silloin, kun hallinnon asiakkaalla tai viranomaisella olisi oikeus saada tietoaaineisto tiedonhallintayksikön tietovarannosta, on tiedonhallintayksikön huolehdittava, että tietoaaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä koneluettavassa ja saavutettavassa muodossa, jos tietoaaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon. Säännös ei muodostaisi tiedonsaantioikeutta hallinnon asiakkaalle tai viranomaiselle, vaan säännös sovellettaisiin silloin, kun tällainen tiedonsaantioikeus olisi olemassa jonkin muussa laissa säädetyn tiedonsaantioikeuden perusteella. Viranomaisen pitäisi järjestää tietoaaineistoissaan olevat asiakirjat ja muut asiakirjalliset tiedot siten, että ne voidaan antaa koneluettavassa muodossa. Lisäksi annettavien tietojen tulisi olla sellaisessa sähköisessä muodossa, että ne olisivat tavanomaisessa käytössä saatavilla koneluettavassa muodossa ilman, että niitä pitäisi erikseen muuntaa koneluettavaan muotoon (saatavuusvaatimus). Viranomaisella ei olisi kuitenkin velvollisuutta muokata asiakirjoja siten, että kaikki aineistot olisivat koneluettavassa muodossa, jos siihen olisi jokin teknisistä ratkaisuksista johtuva syy esimerkiksi siten, että skannattua asiakirjaa ei voitaisi koneellisesti lukea tai muuntaa luotettavalla tavalla koneluettavaan muotoon. Tietojen koneluettavan muodon vaatimus koskisi erityisesti tietoaaineistoja, jotka olisivat asiakirjallisina tietoina rakenteellisessa muodossa.

Pykälän 4 momentissa olisi säännös, jolla mahdollistetaan se, että tiedonhallintayksikkö voi antaa teknisluonteisen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen yksityisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on eräässä lausunnossaan PeVL 20/2012 vp todennut, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ovat Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen. Koska asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen on asiakirjojen tallentamista, on se myös julkinen hallintotehtävä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettava 4 momentin perusteella yksityinen hoitaisi asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista viranomaisen toimeksiannosta sopimusperusteisesti. Hallinnon yleislait tulisivat sovellettavaksi tällaisiin yksityisiin suoraan kukin lain soveltamisalaa koskevia säännösten osalta. Momentti sisältäisi viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvauslakiin, jotta tehtävä voitaisiin antaa yksityisen hoidettavaksi. Asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon ei ole julkisen vallan käyttöä, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvän avustavan tehtävän hoitamista. Rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset eivät siten tule sovellettavaksi suoraan rikoslain (39/1889) 40 luvun perusteella, vaan rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen muihin kuin julkista valtaa sisältäviin julkisiin hallintotehtäviin, on tehtävä erityislainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista myös sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa (ks. esimerkiksi PeVL 11/2006 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 30/2012 vp). Asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon on teknisluonteinen tehtävä, joka kuitenkin edellyttää erityistä huolellisuutta. Tällaiset teknisluonteiset ja rutiiniluonteiset tehtävät voidaan

katsoa viranomaisesta riippuen tarkoituksenmukaiseksi antaa yksityisen hoidettavaksi muun muassa viranomaistoiminnan tehokkuuteen ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön mahdollistamiseksi muun muassa ruuhkahuippujen tasaamiseksi. Kunkin tiedonhallintayksikön arvioitavaksi jää erikseen, onko tehtävän antaminen tarkoituksenmukaista yksityiselle, vaikka laissa tällainen ulkoistaminen mahdollistettaisiinkin (VaVM 10/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena asiakirjojen tallentamista koskevan tehtävän antamisen yksityiselle (PeVL 30/2012 vp) julkista hallintotehtävää koskevien sääntelyvaatimusten puitteissa.

28 §. *Tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten hallintoasioissa.* Pykälässä säädettäisiin tavoista, joilla tietoja kerättäisiin viranomaisten tehtävien hoitamista varten hallintoasioissa Siten pykälä ei koskisi lainkäyttöasioita, ulosottoasioita, esitutkintaa tai poliisitutkintaa. Säännöksen tarkoituksena olisi vähentää viranomaisten rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta sekä varmistaa, että viranomaiset käyttäisivät ajantasaisia tietoja niiden alkuperäisistä tietolähteistä. Säännöksessä ei säädettäisi tiedonsaantioikeuksista, vaan viranomaisen tietojen keräämiseen liittyvistä rajoituksista. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen olisi suunniteltava ennalta, missä tilanteissa sillä on tarve pyytää hallinnon asiakkaalta erilaisia selvityksiä, jos vastaavat tiedot ovat saatavissa viranomaisella olevien tiedonsaantioikeuksien rajoissa toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Säännöksellä halutaan korostaa sitä, että viranomaisen olisi selvitettävä asiankäsittelyä ja palvelujen tuottamista koskevien menettelyjen suunnitteluvaiheessa, missä tilanteissa sillä on tosiasiallinen tarve kerätä hallinnon asiakkailta selvityksiä ja millaiset tiedonsaantimahdollisuudet viranomaisella on muilta viranomaisilta. Säännös muodostaa erityisen velvollisuuden suunnitella tietojen keräämisen ennakkoon asiankäsittelyä ja palvelujen tuottamista varten. Lähtökohtana on, että viranomaisen olisi osana hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvitysvelvollisuuttaan kerättävä tarvitsemansa tiedot asian käsittelemiseksi tai palvelun tuottamiseksi niistä tietovarannoista, joihin sillä olisi tiedonsaantioikeus.

Pykälän toisessa virkkeessä säädettäisiin tietojen keräämisen rajoittamisesta, kun kysymys on otteina tai todistuksina kerättävistä tiedoista. Monissa tilanteissa otteisiin tai todistuksiin sisältyvät tiedot on saatavissa viranomaisten käyttöön suoraan toiselta viranomaiselta. Tällaisia otteisiin tai todistuksiin sisältyviä tietoja on saatavissa teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla muun muassa Väestötietojärjestelmästä (virkatodistus), kaupparekisteristä (kaupparekisteriote) ja Kiinteistötietojärjestelmästä (kiinteistörekisteriote). Säännös ei olisi ehdoton, vaan sisältäisi ehtoja, joiden perusteella loppujen lopuksi tietojen keräämistä rajoittava säännös tulisi sovellettavaksi. Jos viranomaisella olisi oikeus saada toiselta viranomaiselta otteessa tai todistuksessa ilmenevät vastaavat tiedot luotettavasti ja ajantasaisesti teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla, ei otteita tai todistuksia saisi vaatia hallinnon asiakkaalta. Siten tarkoituksena on luopua menettelyistä, joissa hallinnon asiakkaan pitäisi toimittaa sellaisia todistuksia tai otteita, joiden antajana olisi toinen viranomainen. Tällainen menettely olisi edelleen mahdollista erityislakien perusteella, mutta tarkoituksena on, että niistäkin luovuttaisiin säädöshuollon yhteydessä. Lähtökohtaisesti viranomaisen olisi hankittava itse kaikki tarvitsemansa otteisiin ja todistuksiin sisältyvät tiedot asiankäsittelyä varten tai palvelun tuottamiseksi, jos se on sille säädettyjen tiedonsaantioikeuksien puitteissa mahdollista. Kuitenkaan kaikissa tilanteissa viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada otteisiin ja todistuksiin liittyviä tietoja esimerkiksi tilanteissa, joissa kysymys on ulkomaalaisesta hallinnon asiakkaasta. Näissä tilanteissa toisessa virkkeessä ilmenevä ehto ei täyty, jolloin tällaiset todistukset tai otteet viranomainen voisi vaatia, jos tietoja ei ole mahdollista saada muutoin.

Useimmissa tilanteissa viranomaisilla on mahdollisuus saada erilaisiin todistuksiin ja otteisiin liittyvät tiedot toiselta viranomaiselta ajantasaisesti. Tästä syystä ei ole perusteita, että hallinnon asiakasta edellytettäisiin toimittamaan tällaiset tiedot otteena tai todistuksena. Pykälän sääntelyllä pyritään tarpeettoman tiedonkeruun vähentämiseen ja viranomaisten tietovaranto-

jen tehokkaampaan hyödyntämiseen viranomaiskoneiston sisällä. Viranomainen voisi edelleen pyytää otteita ja todistuksia, jos viranomaisella ei olisi tiedonsaantioikeuksia vastaaviin tietoihin suoraan toiselta viranomaiselta tai toisen viranomaisen tietoaaineiston ajantasaisuudesta ei voitaisi varmistua. Säännös ei vaikuttaisi myöskään muualla laissa säädettyihin ilmoitusvelvollisuuksiin, vaan säännös tulisi sovellettavaksi lähinnä asianosaislähtöisissä asioissa hakemusten toimittamisen yhteydessä. Säännöksessä luotettavuudella ja ajantasaisuudella tarkoitetaan sitä, että tiedot luovuttavalla viranomaisella tietovarannon tietoaaineistojen ajantasaisuus on varmistettu ja että tietojen alkuperäisyys ja eheys on varmistettu tietoaaineiston tietohuoltoon liittyvissä prosesseissa. Tietoaaineiston luotettavuuteen liittyy myös se, että hallinnon asiakkaalla tulee olla mahdollisuus päästä tutustumaan näihin tietoihin sen viranomaisen tietovarannosta, josta tietoja luovutetaan toiselle viranomaiselle.

29 §. Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä. Pykälässä säädetäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä viranomainen voisi avata toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tietojen luovuttamiseksi toisen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Pykälässä ei säädetä tiedonsaantioikeuksista, vaan niistä säädetäisiin edelleen julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä. Säännöksen tarkoituksena olisi korvata erityislainsäädännössä olevat viranomaisten välisiä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevat säännökset. Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen suojaa koskeviin sääntelykohteisiin kuuluu teknisestä käyttöyhteydestä säätäminen (lähtien PeVL 12/2002 vp), mutta viimeaikaisessa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole enää erikseen maininnut tärkeänä sääntelykohdevaatimuksena teknisestä käyttöyhteydestä säätämistä (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, ja PeVL 38/2016 vp). Ehdotettava pykälän ja siihen liittyvien 30 ja 31 §:en tarkoituksena olisi säätää yleislaissa siitä, millä edellytyksillä viranomainen voisi luovuttaa tietoja voimassa olevan käsitteen ”teknisen käyttöyhteyden” avulla vastaavasti teknistä rajapintaa tai katseluyhteyttä käyttäen. Sääntely ei vaikuta sinällään tiedonsaantioikeuksiin, vaan tietojen luovutustapaan joko velvoittaen tai mahdollistaen tiettyjen teknisten ratkaisujen käytön viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Sääntely täyttäisi kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Jatkossa viranomainen voisi luovuttaa toiselle viranomaiselle asiakirjoja ja tietoja teknisen rajapinnan avulla, jos pykälässä säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle tällä tavalla täyttyisivät. Pykälä ei mahdollistaisi rajoittamatonta pääsyä toisen viranomaisen tietovarantoihin ja niissä oleviin tietoaaineistoihin, vaan tietoluovutuksia valvottaisiin erilaisin teknisin menetelmin siten, että tietoluovutuksen vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmässä varmistutaisiin tiedonsaannin asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta esimerkiksi asiakassuhteen, konkreettiseen palvelutilanteen tai muun toimintaprosesseihin liittyvien kontrollien perusteella.

Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten olisi järjestettävä säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Säännös koskisi tilanteita, jolloin viranomainen luovuttaisi toiselle viranomaiselle säännöllisesti tietovarannostaan tietoja toisen viranomaisen tietotarpeita varten. Tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla olisi tällaisissa säännöllisesti toistuvissa tilanteissa lähtökohta, josta voitaisiin poiketa vain, jos tässä tai muussa laissa toisin säädetään. Velvollisuus järjestää tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla ei koskisi tilanteita, joissa tietojen luovut-

taminen tapahtuisi harvoin. Säännöllisesti toistuvalla tietojen luovuttamisella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin säännöllisesti päivittäin tai viikoittain viranomaisten välillä. Lisäksi edellytyksenä tietojen luovuttamiselle rajapintojen avulla olisi, että tiedot luovutetaan vakiosisältöisinä, jolloin rajapintojen avulla tiedot voidaan luovuttaa automaattisesti.

Säännös ei koskisi tilanteita, joissa viranomainen toimittaa tiedonantovelvollisuuteen nojalla tai muutoin tietoja toiselle viranomaiselle käyttäen esimerkiksi ilmoituksen antamiseen, digitaalista palvelua tai muuta sähköistä tiedonsiirtomenetelmää. Tällöin kysymys ei ole teknisten rajapintojen käytöstä ja tietojen luovuttamisesta tietojärjestelmien välillä.

Sekä tiedon luovuttavalla että tiedot saavalla viranomaisella olisi velvollisuus huolehtia siitä, että niiden tietojärjestelmien välinen tietoliikenne hoidetaan yhteentoimivien teknisten rajapintojen avulla. Säännös muun muassa tarkoittaisi sitä, että kummankin viranomaisen olisi huolehdittava siitä, että niiden tietojärjestelmiin voidaan toteuttaa tarvittavat tekniset rajapinnat tietoluovutusten mahdollistamiseksi. Viranomaisten olisi siten jo tietojärjestelmiä koskevien hankintasopimusten yhteydessä otettava huomioon vaatimukset tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen avulla. Käytännössä tämä tulisi huomioida myös tiedonhallinnan suunnitteluvälittömyyksiä toteutettaessa ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa laadittaessa, kun tiedonhallintayksikkö hankkii tai uudistaa tietojärjestelmiään.

Pykälän 1 momentin ensimmäinen virke sisältää myös ehdon, jonka mukaan teknisen rajapinnan avulla tietoja voidaan luovuttaa vain, jos tiedot vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus rajapinnan avulla luovutettaviin tietoihin. Tiedonsaantioikeuksista on säädetty muualla lainsäädännössä. Tiedonsaantiin olisi siten oltava jokin siihen oikeuttava säännös, joka voisi sisältyä julkisuuslakiin tai muuhun lakiin.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan tietojen luovuttaminen voitaisiin toteuttaa muulla tavalla, jos se olisi välttämätöntä tietoaineiston luonteen tai väliaikaisen teknisen syyn vuoksi. Säännös tulisi sovellettavaksi silloin, kun viranomaisille olisi muodostunut velvollisuus tietojen luovuttamiseen teknisten rajapintojen avulla, mutta tietoja ei voida luovuttaa rajapintojen välityksellä esimerkiksi tietoturvasuoritukselle asetettujen erityisten edellytysten vuoksi taikka muutostilanteissa teknisiä valmiuksia tietojenvaihtoon teknisten rajapintojen avulla ei ole taloudellisesti kannattavaa toteuttaa vanhaan ja enää vähän aikaa käytössä olevaan poistuvaan järjestelmään. Kysymys voisi olla muutaman vuoden välivaiheesta. Teknisenä syynä voisivat olla myös erilaiset huolto- ja käyttökatkot tai tietojärjestelmän uudistamisen käyttöönottoaihe.

Pykälän 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan viranomainen voi avata teknisen rajapinnan myös muissa tilanteissa tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle. Toisen virkkeen tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten tietojärjestelmien välinen tietojenvaihto muissakin kuin säännöllisesti toistuvissa vakio- tai muutoin tiedonsiirroissa, mutta tältä osin tiedonsiirron järjestäminen tietojärjestelmien välillä ei olisi pakollista. Kysymykseen tulisi tilanteet, joissa tietoluovutukset eivät olisi säännöllisiä, mutta ne olisivat vakiosisältöisiä.

Pykälän 1 momentti ei tulisi sovellettavaksi, jos viranomaisten tietojen luovuttaminen olisi epäsäännöllistä eikä tietoluovuttamiseen liittyvää tietotarvetta voitaisi vakioida, vaan tietotarve vaihtelisi eri tilanteissa, jolloin tietopyynnöt tehdään yksilöitynä erikseen esimerkiksi sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä käyttäen, jolloin myös tiedot luovutetaan sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttäen tai muutoin soveltuvalle tavalle.

Pykälän 2 momentissa olisi säädetty lisäedellytyksistä, joiden olisi toteuduttava, jotta teknisten rajapintojen avulla tietojen luovuttaminen olisi mahdollista. Käytännössä 2 momentissa sääde-

tyt edellytykset ovat viranomaisille velvollisuuksia, koska ne on toteutettava, jos edellytykset teknisten rajapintojen avulla tapahtuvalle tietojen luovuttamisen järjestämisvelvollisuudelle ovat olemassa. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla olisi toteutettava tietojärjestelmien välillä viestipohjaisena siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Säännös edellyttäisi tietojen luovutuksen kontrollia siten, että rajapintojen avulla tietoja luovutettaisiin yksittäisissä tilanteissa, kun tietoja tarvittavalla viranomaisella olisi jokin asia käsittelyssä tai palvelu tuotettavana, jota tarkoitusta varten se tarvitsee tietyt tiedonsaantioikeuksien puitteissa ennalta määritellyt tiedot asian käsittelemiseksi tai palvelun tuottamiseksi. Esimerkiksi voimassa olevan lainsäädännön mukaan terveydenhuollossa ennen potilasrekisterien välillä tapahtuvaa tietoluovutusta hoitosuhde potilaaseen on tietoteknisesti varmistettava. Vastaavalla tavalla teknisen tietopyynnön lähettävässä tietojärjestelmässä tulisi olla kontrolli, jolla varmistetaan, että tiedot pyytävän viranomaisen tietojärjestelmän käyttäjällä on käsittelyssään sellainen asia tai tuotettavana sellainen palvelu, että juuri pyydetty tiedot ovat tarpeellisia asian selvittämiseksi tai palvelun tuottamiseksi. Tiedot pyytävään tietojärjestelmään palautuisi siten teknisen tietopyyntöviestin seurauksena teknisen rajapinnan välityksellä vastausviesti, joka sisältäisi tarvittavat tiedot toisen viranomaisen tietovarannosta tietojärjestelmän kautta välitettynä. Nämä luovutetut tiedot tallennettaisiin vastaanottavaan tietojärjestelmään osaksi asiankäsittelyyn liittyviä tietoja tai palvelun tuottamisen yhteydessä syntyviä tietoja. Momentin säännökset koskisivat tilanteita, joissa luovutus kohdistuisi henkilötietoihin tai salassa pidettäviin tietoihin. Siten muissa tilanteissa ei sovellettaisi rajapintojen kautta tapahtuvissa luovutuksissa momentissa säädettyjä lisäedellytyksiä.

Lähtökohtana olisi, että tekniset rajapinnat toteutetaan viestipohjaisena. Kuitenkin usein on tilanteita, joissa viranomainen joutuu säännöllisesti päivittämään tai ajantasaistamaan toisen viranomaisen tietovarannoista suuria määriä tietoja. Tällainen tietojen päivittäminen tapahtuu vakiomuotoisena tyypillisesti eräajona esimerkiksi kerran päivässä tai kerran viikossa. Tästä syystä pykälän 2 momentin toisen virkkeen mukaan tietoaineisto voidaan luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tiedostopohjaisesti, jos se on välttämätöntä toisen viranomaisen tietovarannon ajantasaistamiseksi tai suunnittelu- ja selvitystehtävän tai tutkimuksen toteuttamiseksi. Säännös käytännössä rajoittaisi tiedostopohjaisten tietoluovutusten käyttöä laissa tarkoitettuihin tilanteisiin, joissa kysymys olisi laajan tietoaineiston ajantasaistamisesta. Lisäksi tällainen tietojen luovuttaminen voisi tulla kysymykseen silloin, kun tietoja luovutettaisiin viranomaisen tietovarannosta säännöllisesti vakiomuotoisina tiedostoina suunnittelu- ja selvitystehtäviä varten tai tutkimuksen toteuttamiseksi. Tiedostopohjaista eräajoihin pohjautuvaa tietojen luovuttamista olisi syytä rajoittaa myös henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä, jolloin voidaan varmistaa luovutettavien tietojen tarpeellisuus. Toisaalta tietojen luovuttaminen eräajopohjaisena on välttämätöntä laajoissa tietovarantojen päivityksissä tietosuojaan liittyvistä syistä, jotta viranomaisella olisi käytössään ajantasaiset rekisteröityjä koskevat tiedot esimerkiksi lakisääteisten velvollisuuksien hoitamiseksi, yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Pyrkimyksenä tulisi kuitenkin olla, että alkuperäisen tietovarannon sisällöstä ei muodostettaisi tarpeettomasti laajoja henkilötietojen sisältäviä rekistereitä kopioina, vaan tietoja siirrettäisiin tai hyödynnettäisiin alkuperäisenä tietolähteenä toimivasta tietovarannosta vain silloin, kun sille on konkreettinen asiankäsittelyyn tai palvelujen tuottamiseen liittyvä tarve.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännökset siitä, miten teknisten rajapintojen toteuttamisessa välttämättömät tietorakenteet määriteltäisiin viranomaisissa. Säännöksen tavoitteena on edistää ja varmistaa tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittäisi se viranomainen, joka luovuttaa tiedot. Monissa tilanteissa viranomaisten välinen tietojenvaihto teknisten rajapintojen avulla on kuitenkin verkottunut, jolloin ei välttämättä ole määri-

teltävissä ensimmäisen virkkeen perusteella sitä viranomaista, joka tietorakenteen määrittelee. Tällaisia tilanteita on erityisesti kunnissa ja muissa viranomaisissa, jotka hoitavat omalla alueellaan viranomaistehtävää. Tästä syystä momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty tilanteesta, jossa tietojen luovuttaminen tapahtuisi usean viranomaisen välillä. Tällöin tietorakenteet määriteltäisiin toimialasta vastaavan ministeriön johdolla ja siten voitaisiin varmistaa, että tietorakenteiden määrittäminen olisi koordinoitua ja tehokasta. Ministeriöiden olisi siten muun muassa lainvalmistelun yhteydessä selvítettävä, miten tietorakenteiden kuvausten määrittelytyö organisoidaan muutoksia tehtäessä. Tarvittaessa poikkeuksellisissa tilanteissa voitaisiin säätää erityislakiin tietorakenteiden kuvausten määrittely- ja ylläpitovastuusta erikseen, jos vastuu määrittelystä olisi esimerkiksi valtion virastolla tai laitoksella.

Momentissa tietorakenteen kuvauksella tarkoitetaan tiettyyn käyttötarkoitukseen määriteltyä tiedon esitystapaa, jonka perusteella viranomaisen on muodostettava vastaavassa tarkoituksessa luovuttamansa tiedot. Tietorakenteen kuvaus koostuisi tiedonsiirron toteuttamisen vaatimasta määrityksestä, jolla vakioidaan luovutuksen kohteena olevien tietojen kuvaamisessa käytettävät sanastot ja käsitteet, koodistot sekä näiden väliset yhteydet. Tietorakenteiden tarkemman määrittämisen tarkoituksena on varmistaa tietoaineistojen koneluettavuus sekä saavutettavuus. Koneluettavasti hyödynnettävällä muodolla tarkoitetaan, että luovutettavat tiedot ovat sellaisessa muodossa, että tiedon vastaanottavat sovellukset pystyvät helposti käsittelemään tietoja koneellisesti. Tieto on koneluettavassa muodossa, kun se on tiedostomuodossa, jonka rakenne mahdollistaa, että ohjelmistot pystyvät helposti yksilöimään, tunnistamaan ja poimimaan siitä tietoja. Koneluettavat formaatit ovat usein XML-pohjaisia formaatteja. Yleisesti käytetty PDF-tiedostomuoto ei esimerkiksi ole tässä tarkoituksessa koneluettava muoto, koska siinä julkaistu tieto ei ole helposti uudelleen käytettävää. Saavutettavalla muodolla tarkoitetaan luovutettavan tiedon olevan sellaista, jonka niiden vastaanottaja ymmärtää. Jotta saavutettavuus toteutuisi, tulee tietojen luovuttamisessa hyödyntää sellaisia tiedon kuvausmenetelmiä ja teknologioita, joilla turvataan tiedon käyttö yleisesti käytettävissä olevilla ja kustannustehokkailta välineillä. Tietoaineistojen tietorakenteisiin kohdistuva ohjaus ei muuttaisi viranomaisten vastuuta tehtäviensä mukaisen toiminnan edellyttämän tiedonhallinnan järjestämisestä.

30 §. *Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle.* Pykälä sisältäisi ne perusteet, jolloin viranomainen voisi avata katselumahdollisuuden, mutta katseluyhteyden avaaminen ei mahdollistaisi rajoittamatonta pääsyä tiedot antavan viranomaisen tietovarantoon ja siellä oleviin tietoaineistoihin ja henkilörekistereihin. Säännöksen tarkoituksena olisi osaltaan korvata tekniseen käyttöyhteyteen liittyvää sääntelyä niissä tilanteissa, joissa teknisellä käyttöyhteydellä on tarkoitettu erillisen katseluyhteyden avaamista toiselle viranomaiselle esimerkiksi verkkosivustolla olevan palvelun kautta. Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan viranomainen voisi avata tietovarantonsa katseluyhteyden toiselle viranomaiselle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi tiedonsaantioikeuksista, vaan tavasta, jolla tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle nähtäväksi tietyissä tilanteissa. Siten viranomainen ei voisi avata katseluyhteyttä missä tahansa tilanteessa, vaan ainoastaan silloin, kun katseluyhteyden saavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus katseluyhteyden kautta saataviin tietoihin. Tiedonsaantioikeus voisi perustua julkisuuslakiin tai erityislainsäädäntöön.

Pelkästään tiedonsaantioikeus ei vielä riitä katseluyhteyden avaamiseen, vaan tämän lisäksi tarvitaan tietojärjestelmiin liittyviä suojatoimia, jotta katseluyhteyksiä ei käytettäisi tarpeettomaan tiedonhankintaan ja estetään lainvastainen tietojen käsittely. Tästä syystä pykälän toisessa virkkeessä säädettäisiin lisäedellytyksistä, joiden perusteella katseluyhteys voitaisiin avata. Lisäedellytysten olisi täytyttävä kaikilta osin, jotta katseluyhteyden mahdollisuus voitaisiin avata. Ensimmäisen lisäedellytyksen mukaan katseluyhteys voitaisiin avata, jos tiedot saavalla vi-

ranomaisella olisi tarve tarkastaa toisen viranomaisen tietovarannosta tietoja. Tällainen tarve voisi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa tiedon saavan viranomaisen pitää tarkastaa käsiteltävänä olevaan asiaan tai tuotettavaan palveluun liittyen toisen viranomaisen rekisterissä olevat ajantasaiset rekisterimerkinnot, kuten ajoneuvon omistajan tai haltijan tiedot, kiinteistön omistajan tiedot taikka yhteisön nimenkirjoitusoikeutettujen tiedot. Ensimmäisen edellytyksen osalta katseluyhteyden avaaminen on sidottu viranomaisen tarpeeseen tarkastaa tiedot. Tällainen tarve voisi olla säännöllinen tai epäsäännöllinen, mutta tietotarpeen tulisi olla kuitenkin toistuva. Katseluyhteyden avulla viranomaisen tarkastaisi tiedot, jotta viranomaisen voisi varmistaa esimerkiksi asianosaiselta saamiensa tietojen paikkansapitävyyden tai palvelun tuottamisen yhteydessä tietojen ajantasaisuuden. Kysymys ei olisi varsinaisesta tietojen siirrosta, vaan katseluyhteyden avulla varmistettaisiin ajantasaisista tietovarannoista viranomaisten tehtävien hoitamiseksi tarpeellisten tietojen paikkansapitävyyden ja ajantasaisuuden yksittäisissä tilanteissa. Sen sijaan tietojen siirto viranomaisten tietojärjestelmien välillä tulisi toteuttaa 29 §:ssä tarkoitettujen teknisten rajapintojen avulla tai muulla tavalla.

Toisena edellytyksenä olisi, että katselumahdollisuus on mahdollista rajata vain tiedonsaantioikeuden määrittämiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa tietojen katselumahdollisuutta vain niihin tietoihin, jotka ovat katselumahdollisuuden saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tai välttämättömiä ottaen huomioon erikseen laissa säädetyt tiedonsaantioikeudet. Siten katseluyhteyden avaamista olisi arvioitava ensin kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeuksien kannalta katsottuna ja katselumahdollisuuden olisi rajoitettava niihin tietoihin, joita viranomaisen tarvitsee tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa. Katselumahdollisuus ei voisi olla rajoittumaton ja sitä ei voisi avata mihin tahansa tietoihin, vaan ainoastaan ennalta tehdyn arvioinnin osalta viranomaiskohtaisesti toteutettuihin katseluyhteyksiin, ellei katseluyhteys ole olemassa rekisterissä oleviin tietoihin, jotka on tarkoitettu erikseen laissa säädettynä yleiseen käyttöön tai joihin jokaisella on tiedonsaantioikeus. Tällaisissa tilanteissa katseluyhteyden avaaminen voisi olla toteutettu laajemmalle joukolle tiedon saavia toimijoita, kuten kaupparekisteriin, yhdistysrekisteriin tai säätirekisteriin. Tällaisista katseluyhteyden mahdollistavista yleiseen käyttöön tarkoitetuista tietopalveluista pitäisi olla säädetty erikseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilöresteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Ehdotettava toinen edellytys on linjassa sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt avoimien tietopalvelujen toteuttamiseksi. Katselumahdollisuus ehdotetaan rajoitettavaksi toisen edellytyksen perusteella yksittäisiin hakuihin eikä katselumallisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti toisen viranomaisen tietovarannon tietoja rajoituksetta. Tähän vaatimukseen liittyy myös ehdotettu kolmas edellytys, jonka mukaan tietojen hakemisen yhteydessä tulisi selvittää tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus. Edellytyksen tarkoituksena olisi varmistaa mihin käyttötarkoitukseen tietoja hakeva käyttäjä on katselemassa toisen viranomaisen tietovarannon tietoja. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa siten, että tietoja haettaessa käyttäjän pitäisi valita valikosta tai muusta vastaavasta tietojen hakemisen peruste. Tämä peruste käyttäjätietoineen jäisi katseluyhteyden avulla kerättäviin luovutuslokietoihin, jolloin jälkikäteen voitaisiin todentaa kunkin katseluyhteyden avulla tehdyn haun käyttötarkoitus ja lainmukainen oikeusperuste käsitteilylle. Samalla käyttäjän pitäisi arvioida kullakin hakukerralla ennen haun tekemistä, onko haku virka- tai työtehtävien hoitamisen kannalta tarpeen Katseluyhteyden avulla voisi tehdä vain yksittäisiä hakuja, joissa jokaisella kerralla olisi haun tekemisen käyttäjän arvioitava käyttötarkoitus erikseen. Tällä estetään osaltaan myös se, ettei hakuja voida tehdä automaattisesti esimerkiksi hakurobotin avulla.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen olisi toteutettava tietovarantoonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että katseluyhteyksiin olisi toteutettu riittävät kontrollit, joilla estetään massamuotoinen tietojen hakeminen toisen viranomaisen tietovarannosta. Katseluyhteys olisi toteutettava siten, että yhteyden mahdollistavassa tietojärjestelmässä olisi kontrollit, jotka tunnistaisivat poikkeukselliset tietohaut esimerkiksi tietyn rekisteröidyn tietoihin tai tietyn käyttäjän poikkeavat tietohaut niiden lukumäärän perusteella. Näillä kontrolleilla estettäisiin tai rajoitettiin niitä tilanteita, joissa tietoja esimerkiksi urkittaisiin katseluyhteyden avulla perusteettomasti. Tällöin haun mahdollistava tietojärjestelmä voisi lähettää esimerkiksi pääkäyttäjälle tiedon poikkeavista hauista, jotta pääkäyttäjä voisi ryhtyä selvittämään massahaun syytä. Tämä osaltaan estäisi sen, ettei hakuja voida tehdä automaattisesti esimerkiksi hakurobotin avulla.

31 §. *Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille.* Pykälässä säädettäisiin tietoaineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Pykälä olisi mahdollistava eikä sillä säädettäisi tiedonsaantioikeuksista tai sen perusteella kukaan ei voisi vaatia teknisen rajapinnan avaamista, vaan se jäisi viranomaisen harkittavaksi ja päätettäväksi. Säännöksen perusteella tekninen rajapinta voitaisiin avata myös sellaisiin erikseen säädettyjen tiedonsaantioikeuksien nojalla luovutettaviin tietoihin, jotka pitävät sisällään myös salassa pidettäviä ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisen voisi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Säännös mahdollistaisi teknisen rajapinnan kautta tietojen luovuttamisen myös hallinnon ulkopuolisiin tietojärjestelmiin edellytysten niin täytyessä ja viranomaisen niin harkitessa tietojen luovutustavan tarkoituksenmukaiseksi. Tiedonsaantioikeuksista on säädetty erikseen julkisuuslaissa tai erityislainsäädännössä. Viranomaisen olisi erikseen selvítettävä tiedonsaantioikeuden lisäksi, onko tietoluovutuksen saajalla henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella oikeus käsitellä luovutettavia henkilötietoja, jos tietoluovutus koskisi henkilötietoja. Teknisen rajapinnan avulla tapahtuva tietojen luovuttaminen voisi siten tapahtua vasta sen jälkeen, kun viranomaisen olisi ratkaissut, onko luovutuksen saajalla tiedonsaanti- ja käsittelyoikeus teknisen rajapinnan avulla tapahtuvalle toistuvalla ja kontrolloidulle tietojen luovuttamiselle. Säännös mahdollistaa tietojen luovuttamisen teknisten rajapintojen avulla ilman, että siitä tarvitsisi säätää erikseen erityislainsäädännössä. Samalla teknisten rajapintojen käyttöä tietoluovutuksissa koskeva sääntely olisi pääsääntöisesti yhdessä laissa. Tällainen toiminta voisi liittyä esimerkiksi elinkeinotoimintaan, kehitystoimintaan tai tutkimustoimintaan. Säännöksellä ei mahdollistettaisi teknisten rajapintojen avulla tietojen edelleen luovutusta johonkin muuhun toimintaan, vaan tästä pitäisi säätää erikseen erityislainsäädännössä. Pykälän toinen virke sisältäisi viittauksen 29 §:ssä säädettyihin yleisiin edellytyksiin, joiden perusteella teknisen rajapinnan avaaminen. Käytännössä samat vaatimukset tulisi toteuttaa niin viranomaisten tietojärjestelmien väliseen kuin hallinnon ulkopuolistenkin tietojärjestelmien väliseen tietojen luovutukseen teknisten rajapintojen avulla.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan tiedot luovuttavan viranomaisen olisi varmistettava, että näiden luovutettavien tietojen tietoturallinen käsittely on varmistettu tiedon saavan toimijan toiminnassa vastaavilla tietoturvatöidenpiteillä kuin tässä laissa säädetään tiedonhallintayksikölle. Säännöksen perusteella viranomaisen olisi selvítettävä tai varmistettava, että toiminta, johon tietoja luovutetaan täyttää vastaavat tietoturva-vaatimukset kuin viranomaisen tietovarannossa olevilla tietoaineistoilla ja niiden käsittelyllä on. Viranomaisen voisi pyytää selvitystä tietoturvallisuuden järjestämisestä, asettaa vaatimuksia sille tai voisi edellyttää raporttia tiedon saavan toimijan tietoturva-auditoinnista. Jos kysymys olisi tiedoista, joihin ei sisältyisi tiedonsaanti- tai käyttörajoituksia, voisi viranomaisen luovuttaa tietoja teknisen raja-

pinnan avulla ilman eri selvitystäkin. Tästä syystä toisessa virkkeessä mainitaan, että viranomaisen tulisi varmistaa tietoturvaluottisuus tarvittaessa. Siten viranomaisen on arvioitava erikseen, minkälaisiin tietoaaineistoihin on tarve sisällyttää tietoturvaluottuuteen liittyvät kontrollit. Jos tietovarannossa oleva tietoaaineisto on kokonaan avointa, ei viranomaisella ole perusteita selvittää tietoaaineistojen käytön perusteita tai tietoturvaluottuusjärjestelyjä tiedon saavan toiminnassa. Tällöin tiedot voidaan luovuttaa avoimesti ilman eri selvitystäkin.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle tietopalveluina tietoverkoissa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin säädetään erikseen. Säännös olisi informatiivinen yleinen viittaussäännös, jonka tarkoituksena olisi selvittää, että tietojen luovuttamisesta muulla tavalla sähköisesti on säädetty erikseen muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Pykälän perusteella viranomainen ei voisi avata tietoverkkoon yleisiä tietopalveluja viranomaisen tietovarannoissa oleviin henkilötietoja sisältäviin tietoaaineistoihin, vaan tästä tulisi säätää erikseen laissa, kuten perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä henkilötietojen suojaa koskien edellyttänyt (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Muissa tilanteissa viranomainen voisi tuottaa tietoaaineistoja tietopalveluna tietoverkkoon ilman lain nimenomaisia säännöksiäkin ehdotettavan lain 21 §:n perusteella, mutta tällaisissa tietopalveluissa ei saisi käsitellä henkilötietoja.

8 luku Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

32 §. *Tietoaaineistojen säilytystarpeen määrittäminen.* Pykälä sisältäisi säännökset siitä, millä perusteilla tietoaaineistojen säilytystarpeen arviointi toteutetaan ja miten säilytysajat lasketaan. Säilytyksellä tarkoitetaan tässä viranomaisen itsensä, omaa viranomaiskäyttötarkoitusta varten tapahtuvaa tietoaaineiston säilyttämistä erotukseksi yleisen edun mukaisia käyttötarkoituksia varten tapahtuvasta 33 §:n mukaisesta arkistoinnista. Pykälän tarkoituksena on yhdenmukaistaa ne perusteet, joilla asiakirjojen ja muiden tietoaaineistojen säilytysaikoja on määritelty. Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti, että henkilörekisterin säilytysajat kuuluvat niihin seikkoihin, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädetävä lailla (lähtien PeVL 14/1998 vp ja PeVL 25/1998 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista (PeVL 51/2002 vp ja PeVL 54/2010 vp). Kuitenkin, jos tähän on tietojärjestelmän luonteen tai tarkoituksen mukainen peruste, voidaan henkilötietoja säilyttää pysyvästi (PeVL 3/2009 vp ja PeVL 54/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään todennut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Artiklan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiäkin aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tietosuojasetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (”säilytyksen rajoittaminen”). Tietosuojasetuksen 25 artiklassa kuvattuihin sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamiseen kuuluu muun muassa, että rekisterinpitäjä määrittelee käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat ja niitä noudatetaan. Rekisterinpitäjä siten määrittelee henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säilytysajat ottaen huomioon käsittelyyn liittyvän tarpeellisuusvaatimuksen. Ehdotettava pykälä koskisi myös muita kuin henkilötietojen säilytysaikoja.

Tiedonhallintayksikön olisi huolehdittava, että sen toiminnassa toimivat rekisterinpitäjät määrittelevät henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säilytysajat sekä muiden asiakirjojen ja asiakirjallisten tietojen säilytysajat tietovarannoissa sekä ylläpitäisivät näistä tiedot tiedonhallintamallissa. Julkisessa hallinnossa henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseen sekä e alakohdassa tarkoitettuun yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen taikka julkisen vallan käyttämiseen, miltä osin asiasta säädetään tarkemmin tietosuojalain (x/2018) 4 §:ssä. Näitä e alakohdan käsittelyn oikeusperusteita varten kansallisessa lainsäädännössä voidaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan perusteella säätää muun muassa säilytysajoista. Ehdotettavan pykälän tarkoituksena on määritellä ne perusteet, joiden mukaisesti julkisessa hallinnossa rekisterinpitäjät ja viranomaiset määrittelevät tiedonhallintayksiköissä tietoaineistossa olevien asiakirjallisten tietojen säilytysajat samoilla perusteilla. Suomessa on noin 300 säännöksessä säädetty asiakirjojen tai henkilörekisterissä säilytettävien tietojen säilytysajasta tai sen määräytymisestä. Säilytysaikoja koskeva sääntely ei ole kuitenkaan kattavaa. Pykälän tarkoituksena on määritellä ne kriteerit, joilla säilytysajat määriteltäisiin julkisessa hallinnossa. Tällä yleisellä sääntelyllä säilytysaikojen määräytymisestä vähennettäisiin tarvetta säätää tavanomaisissa tilanteissa erikseen tietoaineistojen säilytysajoista. Pykälällä pyritään täyttämään perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämät vaatimukset täsmällisyydestä, kattavuudesta ja tarkarajaisuudesta yleislaissa säädettävistä henkilötietojen käsittelyn vaatimuksista. Jatkossa tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjallisten tietojen, mukaan luettuna henkilötietojen, säilytysajoista olisi tarpeen säätää erikseen laissa vain, jos säilytysajan määrittelyssä poiketaan tässä pykälässä säädetyistä perusteista taikka säilytysaikojen määrittely lakiin on tarpeen esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädännön implementointiin liittyvien syiden vuoksi.

Pykälän *1 momentin* mukaan viranomaisen olisi määriteltävä toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjojen ja tietojen säilytysaika. Pykälän ensimmäinen virke tarkoittaa, että säilytysajan määrittämisessä olisi arvioitava syntyviä asiakirjoja ja asiakirjallisia tietoja ja niistä syntyvää tietoaineistoa kokonaisuudessa ja määriteltävällä tällä tavalla syntyvän aineiston säilytysarvo, johon perustuen määriteltäisiin säilytysajat. Asianmukaisesti laaditussa tiedonhallintamallissa säilytysarvon määrittämisen tulos ilmenee säilytysaika koskevana tietoina tiedonhallintamallin kuvauksessa tiedot, jossa olisin esitetty viranomaisen toimintaprosesseittain. Säilytysarvoon liittyy välittömästi myös arkistointiarvon määrittely, jonka perusteista säädettäisiin 33 §:ssä. Vaikka säilytysajan määrittäminen on säädetty viranomaisen velvollisuudeksi, tiedonhallintayksikön olisi kuitenkin järjestettävä tietoaineistojen kokonaisuhallinta, mistä syystä tiedonhallintayksikkö viime kädessä vastaa tietoaineistojen säilytysaikojen noudattamisen valvonnasta ja säilytysajan jälkeen tapahtuvasta aineiston tuhoamisesta tai siirtämisestä arkistoon. Ehdotettu säännös koskisi kaikenlaisia tietoaineistoja riippumatta niiden sisällöstä. Säännöksessä ei siten säädettäisi vastaavista velvollisuuksista, jotka koskevat rekisterinpitäjää tietosuoja-asetuksen perusteella, vaan vastaavalla tavalla rekisterinpitäjien on noudatettava ennalta määriteltyjä säilytysaikoja.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeestä ja siinä olevasta luettelosta ilmenee ne perusteet, joilla julkisessa hallinnossa säilytysarvot ja säilytysajat määriteltäisiin. Säilytysarvon ja säilytysajan määrittelyn lähtökohtana on tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukaisen säilytysarvon määrittelyn perusteella määritellä tietoaineiston ja siinä olevien tietojen säilytysajat. Tietoaineisto voi sisältää tietokokonaisuuksia, joilla on useita eri säilytysaikoja. Säilytysajan määrittelyssä keskeistä on tietoaineistojen säilytyksen tarpeellisuuden arviointi sen suhteen, mitä tehtävää tai palvelua varten tietoja on kerätty tietoaineistoon. Tarpeellisuusarviointiin vaikuttaa momenttiin sisältyvässä luettelossa mainitut seikat, joiden perusteella säilytysaika koskeva määrittely tehdään tiedonhallintayksikössä toimivissa viranomaisissa ja rekisterinpitäjien toiminnassa. Luettelossa olevat kriteerit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiinsa täydentäviä. Siten esimerkiksi tietyn viranomaisen toimen toteuttamiseen liittyvän rikos-

oikeudellisen virkavastuun vanheneminen voi olla viisi vuotta, mutta tietovarannossa olevat tiedot voivat vaikuttaa asianosaisen tai rekisteröidyn asemaan pidemminkin aikaa. Näissä tapauksissa pisin säilytysajan määräytymisperuste olisi ratkaiseva säilytysaikaa määriteltäessä.

Luettelon *1 kohdan* mukaan säilytysajan määrittelyssä tulisi arvioida, missä määrin asiakirjoja tai muita tietoja on tarpeen säilyttää luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttamiseksi ja todentamiseksi. Viranomaisten tekemät päätökset, rekistereissä olevat merkinnät sekä tietojärjestelmissä olevat kirjaukset luovat hallinnon asiakkaille ja hallinnossa työskenteleville erilaisia etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Näiden eri oikeuksien todentamiseksi ja toteuttamiseksi viranomaisilla on tarve säilyttää erilaisia tietoaineistoja tietovarannoissaan näiden oikeuksien toteuttamiseksi ja oikeusturvan varmistamiseksi. Tällaiset tietoaineistot voivat vaikuttaa pitkäänkin eri henkilöiden oikeuksien toteuttamiseen tai niiden todentamiseen. Joissakin tilanteissa puolestaan säilytysaika voi olla lyhyempi esimerkiksi kertaluonteisen korvauksen maksamisen yhteydessä, jolloin taloushallintoon liittyvänä asiakirjana sitä säilytetään 10 vuotta osana kirjanpitoaineistoa. Luettelon *2 kohdan* mukaan asiakirjoja säilytettäisiin se aika, joka sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus on. Siten sopimusasiakirjoja ja muita oikeustoimia kuvaavia asiakirjoja säilytetään vaihteleva aika, johon vaikuttaa sopimuksen pituus, mutta myös siihen liittyvät taloudelliset vaikutukset ja niiden kontrollointi. Vaikka sopimuskausi olisi esimerkiksi yhden vuoden, joutuisi tiedonhallintayksikkö säilyttämään sopimusta pidemmän ajan muun muassa jälkikäteisen valvonnan toteuttamiseksi tai vahingonkorvausvelvollisuuden todentamiseksi. Tästä olisi säädetty säilytysperusteena erikseen luettelon *3 kohdassa*, jonka mukaan säilytysajan määrittämiseen vaikuttaa velan vanhentumisajat, joista on säädetty velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003). Luettelon *4 kohdassa* viitattaisiin rikosoikeudellisiin vanhentumisaikoihin. Säilytysaikojen määrittelyyn vaikuttaa viranomaistoiminnassa rikosoikeudelliset syyteoikeuden vanhentumisajat, jotka on määritelty rikoslain (39/1889) 8 luvussa. Tiedonhallintayksiköissä on siten tehtävä 1–4 kohtien perusteella kokonaisarvio kunkin tietoaineiston osalta, mitkä seikat vaikuttavat tietoaineiston säilyttämiseen. Erityisesti oikeusturvaan liittyvät seikat ovat painavassa asemassa säilytysajan määrittämisessä.

Pykälässä ei säädettäisi erikseen säilytysaikojen laskentaperusteista, vaan ne jäisivät alan suositusten varaan. Säilytysaikojen määrittämisen jälkeen tiedonhallintayksiköissä on määriteltävä, miten säilytysajat lasketaan kussakin toimintaprosessissa. Säilytysaika voitaisiin laskea muun muassa sen vuoden päättymisestä, jolloin asiankäsittely viranomaisessa on päättynyt tai palvelun tuottaminen on päätetty asiakkaalle. Asiankäsittely katsotaan päättyneeksi viranomaisessa sen jälkeen, kun esimerkiksi viranomaisen päätös on tullut lainvoimaiseksi. Siten esimerkiksi päätöksestä tehty valitus vaikuttaa asiankäsittelyssä syntyneiden asiakirjojen ja muiden asiakirjallisten tietojen säilytysajan laskentaan. Lisäksi säilytysaika voitaisiin laskea sen tilikauden päättymisestä, jolloin tilinpitoon liittyvä tietoaineisto on muodostunut. Säännös koskisi erityisesti taloushallinnon asiakirjojen säilytysaikojen määrittelyä. Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta voisi antaa suosituksia säilytysaikojen laskentaperusteista.

Pykälän *2 momentin* mukaan viranomaisen olisi noudatettava määriteltyjä säilytysaikoja. Säännös sitoo säilyttämisen lakitasoiseksi velvollisuudeksi, vaikka säilytysaika määritelläänkin tiedonhallintayksiköissä viranomaistasolla. Osa säilytysajoista perustuu erityislainsäädäntöön, joten niiden noudattaminen on sidottu kussakin tilanteessa sovellettavaan lakiin. Tiedonhallintalain säilyttämisvelvollisuus perustuu 3 momentin säännökseen ja viranomaisen säilytysaikaa koskevaan määrittelyyn. Lisäksi momentissa viitattaisiin arkaluonteisten tietojen (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot, rikostuomioita ja rikkomuksia koskevat tiedot ja sosiaalihuollon asiakastiedot) säilytysaikoja koskevaan sääntelyyn, josta on säädetty erikseen erityislainsäädännössä henkilötietojen suojaan liittyvien erityisvaatimusten vuoksi.

33 §. Tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittäminen. Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joilla viranomaisten toiminnassa syntyneet tietoaineistot määriteltäisiin arkistoitaviksi yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Laissa yleisen edun mukaisella käyttötarkoituksella tarkoitetaan erityisesti kansallisen kulttuuriperintöön kuuluvien tietoaineistojen arkistointia sekä myöhempään tieteelliseen tai historialliseen tutkimukseen käytettäväksi tarkoitettujen tietoaineistojen arkistointia. Arkistointiin liittyvien tiedonhallintalautakunnan 35 §:n mukaisten elinkaari päätösten sekä Kansallisarkiston 34 §:n mukaisten tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa koskevien lausuntojen tulisi perustua pykälässä säädettyihin perusteisiin. Tiedonhallintayksikössä viranomaisena voisi hyödyntää 33 §:n mukaisia kriteereitä laatiessaan arkistointia ja tietoaineistojen hävittämistä koskevaa tiedonhallintamalliaan ja sen muutossuunnitelman osaa, vaikka varsinaisesti arkistoinnista päättää tiedonhallintalautakunta. Siten arkistointia koskevien tarpeiden määrittelyä koskevat säännökset eivät tule suoraan sovellettaviksi tiedonhallintayksiköissä, mutta ne auttavat tiedonhallintayksiköitä alustavasti tunnistamaan ne potentiaaliset tietoaineistot, jotka tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa laadittaessa tunnistettaisiin mahdollisesti arkistoitaviksi tietoaineistoiksi.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat tietoaineistot arkistoidaan. Ensimmäinen virke olisi yleinen säännös arkistointiin liittyvästä perusteesta, joka olisi kansallinen kulttuuriperintö vaaliminen, jota varten arkistointia toteutetaan. Momentin toisen virkkeen mukaan arkistointitarpeen määrittelyssä on otettava huomioon tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet, yhteiskunnan olosuhteet ja muutokset sekä niitä koskeva tilastointi, tietoaineistojen muuttumattomuus ja yksityiselämän suoja.

Tietoaineistojen arkistointitarpeen arvioinnissa olisi otettava huomioon tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet ja näiden tarpeiden suhteuttaminen tarpeellisuusvaatimukseen, mitkä tietoaineistossa olevat tiedot ovat olennaisia tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen toteuttamiseksi. Tarkoituksena on, että arkistoinnilla turvataan perustuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitettu tieteellisen tutkimuksen vapaus. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 13/2007 vp), että toimiva arkistointijärjestelmä, kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville sekä tutkimuksen turvaaminen täyttävät hyväksyttävän tavoitteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset arkistoinnille. Perustuslakivaliokunnan mukaan hyvä arkistointijärjestelmä on myös perusta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle.

Tehtäessä arviointia arkistointitarpeesta, olisi tiedonhallintalautakunnan arvioitava kokonaisuudessaan eri näkökulmista ne tarpeet ja rajoitteet, jotka koskevat arkistoitavia tietoaineistoja. Samanlaisen arvion tekee myös Kansallisarkisto selvittäessään yleisesti arkistotarpeita tiedonhallinnan muutossuunnitelmien perusteella. Arkistointitarvetta arvioitaisiin siitä näkökulmasta, olisiko viranomaisen toiminnassa syntyvät tietoaineistot sellaisia, että niitä tarvitaan tietoaineiston säilyttämisaikojen jälkeenkin vielä tieteellisessä tai historiallisessa tutkimuksessa. Jos aineisto katsotaan tutkimusperusteisesti tarpeelliseksi, olisi vielä erikseen arvioitava, min-käläiset vaikutukset arkistoitavalla tietoaineistolla on yksityiselämän suojaan ja mitkä ovat tietoaineistoissa olennaisia tietoja tieteellisen tai historiallisen tutkimuksen kannalta katsottuna. Niin ikään arvioinnissa on otettava huomioon tietoaineiston sisällön muuttumattomuus siinä vaiheessa, kun aineisto siirretään arkistoon. Aktiivisesti muuttuva tietoaineisto kuuluu säilytettävään tietoaineistoihin. Esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen tietovarantoon kertyy hallinnon asiakkaasta samaan asiaan tai palvelun käyttöön liittyviä tietoja koko hänen elinajan, voidaan tietoaineisto siirtää arkistoon vasta hänen kuolemansa jälkeen.

Arkistointitarpeen arvioinnissa olisi otettava huomioon kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi yhteiskunnan olosuhteita ja niiden muutosta koskevien tietojen arkistointi kuvaamaan myöhemmille sukupolville yhteiskunnan tilaa ja kehitystä tietynä aikakautena. Elinolosuhteita kuvaavien tietoaineistojen arkistointitarpeen arvioinnissa olisi kuitenkin otettava huomioon,

missä laajuudessa ja miten tarkasti tilastojen avulla on saatavissa riittäviä tietoja yhteiskunnan elinolosuhteista. Suomessa tuotetaan useissa viranomaisissa kattavasti yhteiskunnan olosuhteita kuvaavia tilastoja. Arvioitaessa tietoaineistojen arkistointitarvetta, tulisi selvittää minkälaisia yhteiskunnallisia oloja ja viranomaisten toimintaa kuvaavia tietoaineistoja kerätään tilastokäyttötarkoitusta varten ja arkistoidaanko tilastoaineistot myöhempää käyttöä varten. Tilastoinnissa käytettävä aineisto voi olla seulottua yhteiskunnan olosuhteita kuvaavaa aineistoa tietyllä ajan hetkellä ja sitä kerätään säännöllisesti. Tästä syystä arkistoinnista päätettäessä on selvitettävä ja perusteltava, mistä syystä tilastokäyttöön kerätty aineisto ei ole riittävää yhteiskunnan olosuhteita kuvaaviksi tiedoiksi myöhemmin tapahtuvaa tieteellistä tai historiallista tutkimusta varten sekä mistä syistä ja mitä aineistoja tämän lisäksi pitäisi arkistoida esimerkiksi viranomaisten operatiivisessa toiminnassa syntyvistä muista aineistoista.

Arkistointitarpeen ja sen mahdollisuuden arviointiin vaikuttaa myös sen selvittäminen ja arviointi, onko tietoaineisto sellaista, että se on arkistointivaiheessa jo muuttumatonta. Lähtökohdaisesti edelleen muuttuvaa tietoaineistoa ei voida arkistoida, ellei erikseen arvioida, että tietoaineistosta on tarpeen muodostaa tiettyyn ajan oloon liittyvä ja sitä kuvaava tietoaineisto arkistoon. Tällaisissa tilanteissa on kuitenkin arvioitava, miten luotettavaa tällainen otosperusteinen aineisto on myöhemmin tehtävää tutkimustarkoitusta varten.

Arkistointitarvetta on arvioitava myös yksityiselämän suojan kannalta katsottuna siten, että mikä merkitys arkistoitavilla tiedoilla on yksityiselämän suojalle, minkälaisia uhkia arkistoitava tietoaineisto aiheuttaa yksityiselämän suojan kannalta katsottuna sekä miten hallinnollisesti, toiminnallisesti ja teknisesti voidaan varmistua siitä, ettei yksityiselämän suojan kannalta katsottuna arkistoitavia tietoja käsitellä kuin silloin, kun sille on tässä tai muussa laissa tarkoitettu hyväksyttävä syy. Yksityiselämän suojaa koskevassa arvioinnissa otettava huomioon, että Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus, jonka 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Asetusta ei sovelleta kuolleita henkilöitä koskeviin tietoihin. Yleislainsäätelyllä tietosuoja-asetuksen lisäksi henkilötietojen käsittelystä yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa säädetään tietosuojalain 4 ja 6 §:ssä. Jäsenvaltiot voivat säätää kuolleiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöistä. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kohdan mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että tätä asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Johdanto-osan mukaan viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja levittää tietueita, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. Jäsenvaltiolla olisi lisäksi oltava mahdollisuus säätää, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin. Ehdotettava sääntely perustuisi tietosuoja-asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan. Jos arkistoitava tietoaineisto koskee kuolleita henkilöitä, voidaan aineistoja arkistoida laajemminkin, mutta näissäkin tapauksissa on tehtävä tarpeellisuusarviointi suhteessa kansallisen kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä tutkimustarkoitusten näkökulmasta. Lisäksi arvioinnissa olisi huomioitava kuolleen henkilön omaisten yksityiselämän suoja ja sen turvaaminen arkistossa oleviin tietoihin. Arkistointitarpeen arvioinnista on otettava huomioon tietosuoja-asetuksessakin säädetty henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimus. Tästä syystä arkistoihin kerättäväksi suunniteltavia tietoaineistoja ei voida kerätä varmuuden vuoksi useampaan kertaan.

Kaiken kaikkiaan arkistoitavien tietojen kokonaishallinnointi edellyttää tiedonhallintalautakunnalta ja Kansallisarkistolta arkistoitavien aineistojen kokonaishallintaa, jotta tarpeeton moninkertainen yhteiskunnallisia oloja kuvaavien tietoaineistojen arkistointi voidaan välttää.

Pykälän 2 momentissa olisi säädetty tarkemmin, mitkä tietoaineistot erityisesti kuuluvat arkistoon. Momentti tarkentaisi sitä, mitkä aineistot tiedonhallintalautakunta voi päättää arkistoitavaksi. Momentti myös ohjaa yleisemmin tiedonhallintayksikköjä ja Kansallisarkistoa niiden tehdessä ennakoarviointia siitä, minkä tyyppisiä tietoaineistoja todennäköisesti tiedonhallintayksiköistä siirretään arkistoitavaksi. Säännös vastaisi käytännössä nykytilassa muodostunutta informaatio-ohjausta siitä, miten arkistoitavat aineistot seulotaan. Momentin perusteella arkistoitavia tietoaineistoja olisivat momentissa mainitut keskeiset tietoaineistot ja niistä olevat viranomaisen asiakirjat. Siten arkistointitarpeen arvioinnissa vielä erikseen on selvitettävä, miltä osin aineistot ovat keskeisiä kyseistä toimintaa kuvaavina aineistoina. Tällaiset aineistot arkistoidaan keskeisiltä ja olennaisilta osin, jonka arvioinnin tekee viime kädessä tiedonhallintalautakunta joko Kansallisarkiston tai poikkeuksellisissa tilanteissa tiedonhallintayksikön esityksestä.

Arkistoitavia tietoaineistoja ovat keskeisiltä osin viranomaisten yhteiskunnallisia tehtäviä kuvaavat aineistot sekä niihin liittyvä toimivallan käyttö. Viranomaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä syntyvästä aineistosta olisi arkistoitava lähinnä sellaiset tiedot, jotka kuvaavat keskeisesti yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista ja sitä ketkä ovat käyttäneet kunkin tehtävän hoitamisen yhteydessä toimivaltaa. Tällaisia yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista koskevia tietoaineistoja olisivat ainakin viranomaisten tilinpäätökset ja toimintakertomukset, joista saa kuvan siitä, mitä viranomainen on tehnyt kuluneella toimikaudella ja miten viranomainen on käyttänyt toimivaltaansa yhteiskunnallisia tehtäviä hoidettaessa. Viranomaisten toiminnan suunnittelua koskevana aineistoina arkistoitavia ovat puolestaan hallituksen esitykset, muiden säädösten ja määräysten valmisteluasiakirjat, varsinaiset säädökset ja määräykset. Toiminnan ja talouden suunnitteluasiakirjat sekä strategia-asiakirjat kuvaavat viranomaisten toimintaa liittyvää suunnittelua. Johtamista ja päätöksentekoa kuvaavia viranomaisen asiakirjoja ovat keskeisesti työjärjestykset sekä hallintosäännöt ja niihin tehdyt muutokset perusteluineen. Johtamista kuvaavat myös eri johtoelimien pöytäkirjat ja muut päätöksiä kuvaavat asiakirjat. Päätöksenteon toimeenpanoa puolestaan kuvaavat asiakirjat, joista voidaan todentaa, että päätöksen vaikutukset esimerkiksi yhteiskunnan toimintaan. Täytäntöönpanoa kuvaavia asiakirjoja ovat tilastot, erilaiset seurantatutkimukset, arviointikertomukset, jotka kuvaavat päätöksen täytäntöönpanon onnistumista ja kehittämiskohteita. Olennaisia päätöksiä ja niiden täytäntöönpanoa kuvaavia asiakirjoja ovat laajasti koko yhteiskuntaan tai rajoitetummin paikalliseen toimintaan kollektiivisesti vaikuttava päätös ja sen toimeenpanon. Siten, mitä yksilökohtaisemmasta päätöksestä on kysymys, sitä vähemmän sillä on merkitystä yksittäisenä asiakirjana, kun otetaan huomioon säännöksessä edellytetty olennaisuusvaatimus. Sinällään yksittäisistäkin yksilöön kohdistuvista päätöksistä syntyy tietoaineistoja, jotka kuvaavat yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sen toimeenpanoa. Tällöin olisi kuitenkin arvioitava tarkemmin, miltä osin tietoaineisto on olennaista ja keskeistä kuvaamaan viranomaisten päätöksentekoa ja sen täytäntöönpanoa.

Momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty edelleen arkistointiin liittyvistä perusteista, joiden pohjalta arviointitarvetta määriteltäisiin olennaisuusperusteella. Säännöksen mukaan tietoaineistoja voidaan arkistoida, jos ne olennaisella tavalla kuvaavat Suomen historiallista, valtiollista, yhteiskunnallista, taloudellista, väestöllistä ja sivistyksellistä kehitystä. Arkistoitavia olisi siten erityisesti viranomaisen asiakirjat tai sille tuotetut asiakirjat, jotka kuvaavat näitä yhteiskunnallisesti olennaisia tapahtumia tai kehitystä. Näidenkin tietoaineistojen tuottamisessa on keskeistä viranomaisten tuottamat toimintakertomukset, tilastot ja muut selvitykset. Arkistoitavia ovat myös olennaisilta osin luonnon- ja kulttuuriympäristö sekä niiden muutokset. Erityisesti viranomaisissa, joiden tehtävänä on luonnonvarojen kehityksen seuranta ja ohjaus, syntyy tietoaineistoja, jotka kuvaavat luonnonvaroihin liittyvää päätöksentekoa, ohjausta ja havaintoja luonnonvaroista ja niiden käytöstä. Kulttuuriympäristön ja sen muutoksien doku-

mentointia syntyy erityisesti kulttuurialan organisaatioissa, jotka ovat osittain tai kokonaan vi-
ranomaisia.

34 §. *Kansallisarkiston lausunto arkistoinnista.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedonhal-
linnan muutossuunnitelmiin liittyen siitä, että tiedonhallintayksiköillä olisi velvollisuus toimit-
taa tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan sisältyvät tietoaineistojen arkistointia ja tuhoamista
koskevat tiedot lausunnon antamista varten Kansallisarkistolle. Säännös olisi tarpeellinen, jot-
ta arkistointi ja tuhoaminen olisi yhtenäistä ja yhteensovitettua tiedonhallintalautakunnan pää-
tösten mukaisesti. Tehtävä olisi Kansallisarkistolla, joka toimii arkistoinnin asiantuntijaviran-
omaisena Kansallisarkistosta annetun lain perusteella. Tehtävä ei olisi täysin uusi, vaan pi-
kemminkin sovitettu siitä käytännöstä, jossa arkistonmuodostajat ovat toimittaneet Kansallis-
arkistolle arkistonmuodostussuunnitelmiaan tai tiedonohjaussuunnitelmiaan arkistoinnin oh-
jausta varten. Lausuntomenettelyssä tiedonhallintayksiköt voisivat varmistua siitä, että muu-
tossuunnitelman perusteella tietoaineistojen säilytysajan päättymisen jälkeen aineisto voidaan
tuhota tai että aineisto siirretään tiedonhallintalautakunnan päätöksien perusteella arkistoon.
Säännös olisi myös tarpeellinen, jotta Kansallisarkisto voisi tehdä arvion siitä, onko muutos-
suunnitelmassa esitetty aineisto sellainen uusi tietoaineisto, jonka arkistoinnista tulisi hakea
tiedonhallintalautakunnan päätös. Niissä tilanteissa, kun voimassa olevaa tiedonhallintamallia
muutetaan, tiedonhallintayksikkö toimittaa tiedot vain siltä osin kuin ne liittyvät muutossuun-
nitelmasta ilmeneviin arkistointiin tai tietoaineistojen. Siten kaikkia tiedonhallinnan muutos-
suunnitelmien osia ei tarvitse toimittaa Kansallisarkistolle lausuntoa varten, vaan ainoastaan
jos arkistointiin tai tuhoamiseen aiotaan tehdä muutoksia tai muutossuunnitelman toimeenpan-
non yhteydessä alkaa muodostua uusia tietoaineistoja.

Kansallisarkiston lausunnossa otettaisiin kantaa siihen, onko muutossuunnitelmassa esitetty
tietoaineistojen arkistointi arkistoinnille 36 §:ssä säädettyjen vaatimusten ja tiedonhallintalau-
takunnan tekemien linkearipäätösten mukainen. Samalla lausunnossa Kansallisarkisto ilmai-
sisi kantansa tietoaineiston mahdolliseen tuhoamiseen säilytysajan päättymisen jälkeen. Me-
nettely lisää tietoaineistojen aktiivikäisen linkearen hallintaan liittyvää varmuutta siinä vai-
heessa, kun tiedonhallintaa aletaan kehittää. Säännökseen sisältyisi myös määräaika, jossa
Kansallisarkiston olisi annettava lausuntonsa, jotta muutossuunnitelman perusteella tiedonhal-
lintayksiköt voivat ryhtyä suunnittelemaan tiedonhallintansa ratkaisuja tarkemmalla tasolla.
Määräajalla halutaan varmistaa, että tiedonhallintayksikkö saa tiedon Kansallisarkiston näke-
myksestä kohtuullisessa ajassa. Kansallisarkiston lausuntoa ei tarvittaisi tilanteissa, joissa tie-
toaineisto on laissa säädetty pysyvästi säilytettäväksi, jolloin tietoaineistoa ei varsinaisesti ark-
istoida, vaan sitä säilytetään pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Lausuntoasia kos-
kee siten vain arkistointimahdollisuutta, arkistointitilaa tai -tapaa ja tietoaineistojen tuhoamis-
ta. Momentissa myös säädettäisiin Kansallisarkiston velvollisuudesta laittaa asia vireille tie-
donhallintalautakunnassa, jos muutossuunnitelmasta ilmenevästä vastaavasta tietoaineistosta
ei ole tehty aiemmin linkearipäätöstä. Asia tulisi laittaa vireille Kansallisarkiston antaman
lausunnon jälkeen viipymättä.

Tiedonhallintayksikkö määrittäisi tietoaineistojen säilytysajat tiedonhallintalaitaissa säädettyjen
perusteiden mukaisesti. Kansallisarkiston lausunto ei olisi päätös tai määräys, vaan kysymys
olisi Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetun asiantuntijavi-
ranomaisen tehtävän hoitamista. Lausunto olisi kuitenkin oikeudellisesti merkityksellinen,
koska sen perusteella tiedonhallintayksikkö voisi tuhota tietoaineiston, jos Kansallisarkiston
lausunnon perusteella tietoaineistoa ei ole päätetty arkistoida eikä Kansallisarkisto ilmoita lau-
sunnossaan, että se vie tietoaineiston arkistointia koskevan asian tiedonhallintalautakunnan ar-
vioitavaksi ja päätettäväksi. Tiedonhallintayksikkö ei saisi siten tuhota aineistoa, jos Kansal-
lisarkisto katsoo, että sen arkistointiin liittyvä asia on arvioitava ja ratkaistava tiedonhallinta-
lautakunnassa. Pykälän 2 momentissa ehdotetaankin säädettäväksi, että tiedonhallintayksikön

olisi noudatettava Kansallisarkiston antamaa lausuntoa. Jos tiedonhallintayksikkö on eri mieltä Kansallisarkiston antamasta lausunnosta, voisi tiedonhallintayksikkö saattaa tietoaineiston arkistointia tai tuhoamista koskevan asian tiedonhallintalautakunnan käsiteltäväksi. Tiedonhallintalautakuntaan asian saattamisesta ja asian käsittelystä säädettäisiin erikseen 35 §:ssä. Koska lain tullessa voimaan arkistointia koskevia tietoja ei ole tiedonhallintamalleissa, tulisi tiedonhallintayksikköjen toimittaa tiedonhallintamallien valmistuttua Kansallisarkistolle tiedot arkistoitavista ja tuhottavista aineistoista, joista Kansallisarkisto antaisi lausunnot. Asiasta säädettäisiin erikseen lain siirtymäsäännöksissä, milloin tällainen lausunto siirtymävaiheessa pitäisi pyytää. Kansallisarkisto voisi tehdä oma-aloitteisesti esityksiä arkistoitavista tietoaineistoista.

35 §. Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen. Pykälässä säädettäisiin siitä menettelystä, jolla tietoaineiston arkistoinnista päätettäisiin. Pykälä liittyisi osittain niihin vaatimuksiin, joista on säädetty Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suoja-toimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suoja-toimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tiedonhallintalautakunnan kokoonpanosta ja muista tehtävistä säädettäisiin erikseen tässä laissa, mutta pykälässä säädettäisiin tiedonhallintalautakunnan tehtävästä, jossa lautakunta arvioi ja päättää tietoaineistojen arkistointitarpeesta, arkistoitavien tietoaineistojen arkistointipaikasta ottaen huomioon tietoaineistojen säilyttämiselle ja tietoturvallisuudelle asetetut vaatimukset. Tiedonhallintalautakunta olisi niitä organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin tietosuoja-asetuksen mukaisesti se, että arkistointitarve arvioitaisiin asianmukaisesti ja monialaisesti yhteistyössä eri alojen toimijoiden kanssa. Tiedonhallintalautakunta olisi viranomaisen, jossa olisi edustettuna asiantuntijoita eri toimialoilta mukaan lukien tiedeyhteisöstä ja arkistoalalta. Monialaisessa asiantuntijoista muodostetussa toimielimellä olisi riittävät edellytykset arvioida monipuolisesti arkistointitarvetta olennaisuus- ja tarpeellisuusnäkökulmista ottamalla huomioon arkistointiin liittyvät erilaiset intressit. Tiedonhallintalautakunta suorittaisi arvioinnin tehtyjen esitysten pohjalta. Pykälän 1 momentin mukaan tiedonhallintalautakunta päättää elinkaaripäätöksissä tiedonhallintayksikköjen tietoaineistojen arkistoinnista, arkistopaikasta ja tuhoamisesta. Tällaisesta päätöksestä käytettäisiin elinkaaripäätöksen käsitettä, joka olisi määritelty asiallisesti 7 §:n 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan tietoaineiston arkistointia koskevan esityksen voisi tehdä Kansallisarkisto tai eräissä tilanteissa suoraan tiedonhallintayksikkö. Koska Kansallisarkisto toimii yhtenä keskeisenä arkiston ylläpitäjänä ja arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena, olisi sillä roolinsa arkistointitarpeen arvioinnissa yhtäältä ehdotettavan lain 34 §:n perusteella tiedonhallinnan muutossuunnitelmiin perustuen lausuntojen antajana sekä sen arvioinnissa, arkistoidaanko aineistoja vai voidaanko aineistot hävittää. Kansallisarkiston ylläpitämästä metatietopalvelusta puolestaan ilmenee ne aineistot, jotka on jo arkistoitu. Elinkaaripäätöksen tekisi kuitenkin itsenäisenä viranomaisena toimiva tiedonhallintalautakunta, jonka keskeisenä tehtävänä on koko tiedonhallinnan yleinen ohjaus. Arkistointia koskevan päätöksenteon ja siihen liittyvän ohjauksen eriyttäminen lautakunnasta jollekin toiselle viranomaiselle, kuten Kansallisarkistolle, johtaisi koko arkistointiin liittyvän toiminnan eriyttämiseen muusta tiedonhallinnasta. Tästä syystä arkistointia koskeva päätöksenteko olisi osa tiedonhallintalautakunnan toimintaa. Arkistointia koskevat päätökset tekisi toimija, jolla ei ole sidoksia arkistopalvelujen tai niihin liittyvien tietopalvelujen tuottamiseen. Sääntelyllä muutettaisiin nykytilaa siten, että voidaan varmistua siitä, että arkistointitarpeen arvioinnissa on käytettävissä riittävä monialainen asiantuntemus silloin, kun arkistointitarpeesta päätetään ja että arkistointitarvetta arvioidaan monipuolisesti niin tietoturvallisuuden, kulttuuriperinnön säilyttämisen kuin perustuslain

16 §:n 3 momentissa säädetyn tieteellisen tutkimuksen vapauden sekä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Päätöksenteossa ja sen valmistelussa otettaisiin huomioon tasapuolisesti eri toimijoiden edellytykset tuottaa arkistointikelpoista tietoa-aineistoa arkistoon, eri toimijoiden intressit arkistointitarpeesta ja mahdollisuudet arkistoida erilaisille alustoille tietoaineistoja. Nykytilaan verrattuna arkistoinnista päätettäisiin monialaisesti ja samalla luovuttaisiin yhden organisaation rajalliseen asiantuntemukseen perustuvasta Kansallisarkistolle arkistolaissa säädetystä mahdollisuudesta määrätä arkistoon pysyvästi sisällytettävistä tietoaineistoista. Uudessa mallissa vastuutettaisiin muun muassa tiedeyhteisöä arvioimaan yhteiskunnallisessa toiminnassa syntyvien aineistojen arkistointitarvetta ja arkistopaikkaa. Uudessa mallissa varmistettaisiin riittävä asiantuntemus arkistointitarpeen arvioimiseksi niin olennaisuus-, tarpeellisuus- kuin tietoturvallisuusvaatimusten näkökulmasta sekä ottamalla huomioon eri ryhmien tietotarpeet sekä yksilön etujen ja oikeuksien suojaamistarpeet.

Pykälän 3 momentin julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan olisi varattava tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi päätettäessä erityisiin henkilötietoryhmiin, rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen arkistoinnista. Käytännössä tiedonhallintalautakunnan velvollisuus kuulla tietosuojavaltuutettua koskisi kansallisessa sääntelyssä ymmärrettyjä arkaluonteisia tietoja (PeVL 15/2018 vp ja 17/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp ja PeVL 21/2012 vp). Tietosuojavaltuutetun kuuleminen on osa niitä suojatoimia, joilla varmistetaan, että yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen arkistoinnissa tehdään huolellinen tarpeellisuusarviointi ja varmistetaan rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen. Osaltaan myös varmistetaan tietosuojan valvontaviranomaisen näkemys arkistoitavista henkilötiedoista, kun arkistointi kohdistuu rekisteröityjen yksityiselämän suojan ydinalueille.

Pykälän 4 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalautakunnan päätöksenteossa harkintaa rajoittavista tekijöistä. Tiedonhallintalautakunnan olisi suhteutettava elinkaaripäätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin. Momentissa tarkoitetuilla voimavaroilla tarkoitetaan sekä henkilöstöresursseja, joita tarvitaan tietoaineiston saattamiseksi arkistoitavaan muotoon sekä henkilöstöresursseja arkistoidun aineiston ylläpitämiseksi. Voimavaroilla tarkoitetaan myös taloudellisia edellytyksiä hoitaa arkistointiin liittyvää tehtävää ja siihen liittyviä velvollisuuksia. Jos tiedonhallintalautakunta ei voisi varmistua tiedonhallintayksikön mahdollisuuksista selvittää arkistointiin liittyvistä velvollisuuksista, tulisi ensisijaisesti selvittää, voidaanko tietoaineisto arkistoida Kansallisarkiston tiloihin tai sen sähköiseen arkistopalveluun. Elinkaaripäätöstä tehtäessä on myös arvioitava voimavarojen osalta, minkälainen taloudellinen kustannus tietoaineistojen saattamiseksi arkistointikelpoiseksi aiheuttaa ja voidaanko tällaisia kustannuksia pitää kohtuullisena suhteessa tietoaineiston muodostavasta prosessista aiheutuviin muihin tiedonhallinnan kustannuksiin. Elinkaaripäätökseen sisältyy myös sen paikan määrittely, johon tietoaineisto arkistoidaan. Päätöstä valmisteltaessa on selvítettävä, että tietoaineistojen arkistointipaikka on tietoturvallinen ja että tietoturvallisuusvaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon arkistoa ylläpidettäessä.

Pykälän 5 momentissa olisi säädetty tiedonhallintalautakunnan velvollisuudesta ylläpitää lueteloa sen päättämistä tuhottavista ja arkistoitavista tietoaineistoista sekä niiden arkistointipaikasta ja muodosta. Tiedonhallintalautakunnan olisi huolehdittava, että elinkaaripäätöksiin sisältyvät keskeiset tiedot olisivat saatavilla luettelosta yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot ovat julkisia. Osa arkistoitavista tietoaineistoista voi olla sellaisia, ettei niiden olemassa

oloa voida julkistaa edes arkistoituna tietoaineistoina salassapitoon liittyvistä syistä, joten ehdotonta velvollisuutta kaikkien elinkaari päätösten tietojen julkistamiselle ei säädetä laissa.

36 §. *Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi.* Pykälässä säädettäisiin arkistointiin liittyvistä lisäedellytyksistä ja arkistoon siirtämiseen menettelyistä. Pykälän *1 momentissa* olisi säädetty arkistoja koskevista tietoturvallisuuden toteuttamisen lisäedellytyksistä. Arkistoja koskisivat samat tietoturvallisuusvaatimukset kuin muitakin tietovarantoja. Näistä tietoturvallisuusvaatimuksista olisi säädetty ehdotettavan lain 4 luvussa. Momentin mukaan tietoaineistoja siirrettäessä arkistoon, tiedonhallintayksikön olisi huolehdittava, että välitön pääsy arkiston tietosisältöön on vain niillä, joiden tehtävänä on arkiston tietosisällön ylläpito ja tietopalvelun tuottaminen. Käytännössä vaatimus tarkoittaa käyttöoikeuksien määrittämistä arkistoituihin aineistoon siten, että vain sellaiset henkilöt pääsevät käsittelemään arkistoituja tietoaineistoja, jotka hoitavat arkistoon liittyviä tehtäviä mukaan lukien tietopalvelua. Pääsyä tulee rajoittaa fyysisiin arkistotiloihin pääsynhallinnalla siten, että tiloihin pääsyä rajoitetaan vain niille, jotka hoitavat arkistoon liittyviä tehtäviä. Jos tietojärjestelmässä säilytetään ja arkistoidaan samaan aikaan tietoja, on tiedonhallintayksikön huolehdittava, että tietojärjestelmään on määritellyt erityiset käyttöoikeudet, joilla mahdollistetaan pääsy näihin tietoihin vain niille, kenelle on määritelty erityinen arkiston ylläpitoon ja tietopalveluun liittyvä tehtävä. Momentti sisältäisi myös vaatimuksen siitä, että rakenteisessa muodossa olevien tietoaineistojen henkilötiedot voidaan pseudonymisoida tarvittaessa tietoja luovutettaessa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 156 kohdassa henkilötietojen suojaamisen arkistokäyttötarkoituksen yhteydessä yhdeksi keinoksi suojata henkilötietoja on mainittu erikseen pseudonymisointi. Ehdotettavassa momentin luettelun 2 kohdassa pseudonymisointi olisi tehtävä tarvittaessa siinä vaiheessa, kun tietoja luovutetaan arkistosta, jos tietoaineisto on rakenteisessa muodossa. Pseudonymisointi ei ole ehdoton edellytys, mutta pseudonymisoinnin tarvetta olisi arvioitava tietoja luovutettaessa arkistosta esimerkiksi historiallista tutkimusta varten. Tällöin on arvioitava erikseen, voidaan luovutettava tiedot antaa yksilöitynä ja onko yksilöinnille tarvetta luovutettavaan tarkoitukseen.

Pykälän *2 momentissa* olisi säädetty arkistotilojen tilaturvallisuuden varmistamisesta. Momentin mukaan arkistoitava tietoaineistoja muualla kuin tietojärjestelmässä, olisi arkistotilan tietoturvallisuus varmistettava säännöllisin väliajoin. Säännöksellä halutaan korostaa sitä, että tiedonhallintayksiköiden on huolehdittava arkistotilojen tilaturvallisuudesta, jos tiedonhallintayksiköllä on paperiasiakirjojen arkistoja. Pykälän *3 momentissa* olisi säädetty tietoaineistojen arkistoon siirrosta. Momentin mukaan arkistoitavaksi määritelty tietoaineisto on siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päättymisen jälkeen. Säännöksellä korostettaisiin sitä, että tiedonhallintayksikön on järjestettävä prosessinsa siten, että tietoaineistoja ei säilytetä säilytysajan päättymisen jälkeen tarpeettomasti ilman perusteita, vaan tietoaineistot on siirrettävä viivytyksettömyysvaatimus huomioon ottaen tietoaineistot arkistoon. Säännöksessä ei olisi kuitenkaan säädetty ehdotonta ajankohtaa arkistoon siirrolle, vaan se jäisi tiedonhallintayksiköiden määriteltäväksi. Teknisistä ratkaisuista ja menettelyistä riippuen viivytyksettömyys voisi tarkoittaa muutamasta päivästä muutamaa kuukauteen ulottuvaa ajanjaksoa. Tarvittaessa jos tiedonhallintayksikkö ei pysty siirtämään tietoaineistojaan varsinaiseen arkistoon viivytyksettä, olisi tiedonhallintayksiköllä oltava menettelyt, joilla pääsy näihin tietoaineistoihin rajoitettaisiin laissa edellytetyllä tavalla. Momentin toisessa virkkeessä olisi säädetty siitä kenen vastuulla olisi määritellä tietoaineistojen tietorakenteet ja tiedostomuodot, joissa aineistot siirretään arkistoon sekä arkistoon siirtämisen ajankohta. Näistä vastuussa olisi se tiedonhallintayksikkö, joka vastaa arkistoinnista kussakin tilanteessa. Siten siirrettävän tietoaineiston tietorakenteet, tiedostomuodot ja siirtoajankohdat määrittäisi Kansallisarkisto tai muu tiedonhallintayksikkö, joka on määritelty arkiston ylläpitäjäksi tiedonhallintalautakunnan elinkaari päätöksessä. Siirrettävän tietoaineiston tietorakenteella tarkoitetaan tietoaineiston teknistä tietorakennetta siten, että missä muodossa tietoaineistossa olevat asiakirjat ja tiedot siirretään ar-

kistoon sekä minkäläinen siirrettävä tietoaaineisto on sisällöltään (tietoaaineiston kuvaavat meta-tiedot). Tietorakenteiden määrittely ei tarkoita tietokantarakenteita tai asiakirjojen muotoa taikka rakennetta taikka asiakirjan kuvailutietoja, jotka määräytyvät tämän lain perusteella suoraan.

Pykälän 4 momentissa olisi viittaussäännös julkisuuslakiin, jossa olisi säädetty yleislaintasolla tietojen antamisesta arkistosta (27–28 §) sekä muusta tietopalvelun tuottamisesta (21 §).

37 §. Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi. Pykälässä säädettäisiin sellaisten tietoaaineistojen arkistoinnista, jotka eivät olisi syntyneet laissa tarkoitettujen tiedonhallintayksikköjen tai niissä toimivien viranomaisten toiminnan yhteydessä. Tällaisia arkistoitavia tietoaaineistoja olisivat aineistot, joita muodostuu tieteellisen tutkimuksen yhteydessä yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Pykälän tarkoituksena on edistää tieteellisten tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä.

Euroopan komissio on antanut suosituksen tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (2012/417/EU). Komissio suosittelee jäsenvaltioille muun muassa tieteellisen tiedon säilyttämisen tehostamista siten, että jäsenvaltiot määrittelevät ja toteuttavat toimet, joilla varmistetaan tutkimustulosten (primaarisen tutkimusaineiston ja kaikkien muiden tulosten, myös julkaisujen) arkistointi ja pitkäaikainen säilyttäminen. Tähän sisältyvät tieteellisen tiedon säilyttämis-tehtävien jakaminen ja rahoitussuunnittelu sekä varmistamalla, että käytössä on tehokas sähköisen tieteellisen tiedon tallennusjärjestelmä, joka kattaa alkuaan digitaaliset julkaisut ja tarvittaessa niihin liittyvät tiedostot. Komissio antoi vuonna 2012 annetun suosituksen pohjalta uuden suosituksen vuonna 2018 tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (EU) 2018/790. Uudistetun suosituksen mukaan muun muassa jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että pitkäaikaista säilyttämistä varten valittu tieteellinen tieto arkistoidaan asianmukaisesti käyttämällä tarvittavia laitteistoja ja ohjelmistoja, jotka mahdollistavat tiedon uudelleenkäytön. Ehdotettavan pykälän tarkoituksena on edistää komission antamia suosituksia tieteellisten tutkimusaineistojen arkistoinnista niiden uudelleenkäyttöä varten.

Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla korkeakoulut (yliopistot ja ammattikorkeakoulut) voisivat arkistoida tieteellisissä tutkimuksissa muodostuneita tutkimusaineistoja. Pykälä ei koske niitä tilanteita, joissa valtion tutkimuslaitoksissa syntyy niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tietoaaineistoja, vaan niitä koskevat samat säännökset kuin muitakin tiedonhallintayksikköjä tietoaaineistojen hallinnassa.

Tutkimusaineistot muodostuvat tieteellisessä tutkimuksen yhteydessä, jota tehdään perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tutkimuksen vapauden suojaamana. Perustuslaissa tarkoitettu tieteellinen tutkimus on yksikön perusoikeus, jota voidaan harjoittaa korkeakouluissa, mutta myös muussa toimintaympäristössä. Koska tieteellisessä tutkimuksessa tutkija tai tutkimusryhmä määrittelee tutkimuskysymyksen sekä tutkimusmenetelmät, vastaa tutkija tai tutkimusryhmä tutkimusta varten kerättävien tietoaaineistojen käsittelystä ja hallinnasta tutkimuksen keston sekä siihen liittyvän arvioinnin ajan. Kun tietoaaineistolle ei ole enää tutkimuksen käytötarkoitukseen liittyvää tarvetta, tulisi henkilötietoja sisältävä tutkimusaineisto tuhota tietosuoja-asetuksen mukaisesti, ellei sitä arkistoida yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Komission suosituksen sisällön perusteella tieteellisten tutkimusaineistojen uudelleenkäyttö ja tähän liittyvä arkistointi olisi yleisen edun mukaista. Koska ei voida olettaa, että tutkimusprojektin päätyttyä tutkijalla tai tutkimusryhmällä olisi edellytyksiä säilyttää tietoaaineistoja pidempää arkistokäyttötarkoituksessa ja toisaalta tietoaaineiston saatavuutta ei voida varmistaa tutkijan tai tutkimusryhmän hallussa, voisi ehdotettavan pykälän perusteella korkeakoulut ottaa tällaiset tutkimustietoaaineistot arkistoitavaksi. Säännös ei pakota tutkijoita luovut-

tamaan korkeakoululle tietoaineistoja, vaan se tapahtuisi vapaaehtoisesti tai esimerkiksi sopimusperusteisesti.

Pykälän *1 momentin* mukaan korkeakoulu voisi toimia tutkimustietoaineiston arkiston ylläpitäjänä, jossa sillä olisi tutkimuseettinen toimikunta, jonka tehtävistä olisi säädetty *2 momentissa*. Pykälän *2 momentissa* olisi säädetty myös tietosuojan toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä, jotka koskevat tieteellisen tutkimuksen tietoaineistojen arkistointia. Pykälän *2 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan tutkimuseettisen toimikunnan tehtävänä olisi arvioida tutkimusaineiston arkistointitarve. Pykälän *2 momentin* toisen virkkeen mukaan tutkimusaineisto voitaisiin arkistoida, jos se on tärkeää tehdyn tutkimuksen todistusvoimaisuuden tai myöhemmin toteutettavan uuden tutkimuksen toteuttamiseksi. Arkistoperusteita olisi siten kaksi, joista ensimmäinen liittyy tieteellisen tutkimuksen tulosten oikeellisuuden ja laadun varmistamiseen ja jälkimmäinen tutkimusaineistojen uudelleenhyödyntämiseen. Momentin kolmannessa virkkeessä olisi säädetty tietosuojan toteuttamisen kannalta lisäedellytyksestä, jonka perusteella arkaluonteisia tutkimusaineistoja (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja taikka sosiaalihuollon asiakastietoja) voitaisiin arkistoida. Tämä edellyttäisi korkeakoulun tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun tietosuojavastavaan lausuntoa, jossa arvioitaisiin arkistoinnin edellytyksiä, niiden toteuttamisvaihtoehtoja sekä suojatoimien riittävyttä yleisiin arkistointia koskeviin tietoturvallisuusvaatimuksiin nähden.

Pykälän *3 momentin* mukaan korkeakoulu toimisi tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä, kun tutkija tai tutkimusryhmä on luovuttanut tutkimusaineiston korkeakoulun arkistoon. Korkeakoulu päättäisi tutkimusaineiston uudelleen käytöstä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Pääsääntöisesti tutkija tai tutkimusryhmä toimii rekisterinpitäjänä niiden tutkimustietoaineistojen osalta, jotka sisältävät henkilötietoja, koska tutkija tai tutkimusryhmä määrittelevät tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettulla tavalla henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, kun tutkija tai tutkimusryhmä laatii tutkimussuunnitelmaan liittyvät tutkimukset sekä tutkimusmenetelmät. Säädetäessä puolestaan tässä laissa korkeakoulu rekisterinpitäjäksi tutkimusaineistojen arkistointivaiheessa, perustuu korkeakoulun asema rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettuun tilanteeseen, jossa rekisterinpitäjistä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä. Korkeakoulujen toimintaan sovelletaan yliopistolain ja ammattikorkeakoululain perusteella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jossa on säädetty tietojen saannista ja luovuttamisesta tieteellistä tutkimusta varten. Korkeakouluissa tapahtuva arkistointi perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan e alakohtaan, johon perustuen käsittely olisi yleisen edun mukaista arkistointia. Tietosuoja-asetuksen 6 (3) artiklan mukaan 1 artiklan e alakohtassa tarkoitettua perusteesta on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa yleislain tasolla käyttävän tietosuojalain 4 §:ssä on säädetty niistä tilanteista, jolloin tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan e alakohtassa voidaan käsitellä henkilötietoja. Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 (1) e alakohtaan mukaisesti, jos henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Siten ehdotettavan lain 37 §:n käsittelyperuste perustuu tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan e alakohtaan ja tietosuojalain 4 §:n 4 kohtaan. Ehdotettavassa pykälässä mahdollistetaan korkeakoulujen toimivan tutkimusaineistojen rekisterinpitäjänä sekä säädetään suojamekanismeista yleisen edun arkistokäyttötarkoitusta varten tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

38 §. *Arkistoitujen tietoaineistojen kansallinen metatietopalvelu.* Pykälässä säädetäisiin kansallisesta arkistoitujen tietoaineistojen kansallisesta metatietopalvelusta, jota ylläpitäisi Kansallisarkisto. Koska arkistoidut tietoaineistot tulevat olemaan tiedonhallintalautakunnan päätösten perusteella muuallakin kuin Kansallisarkistossa, on tärkeää, että kansallinen arkistoin-

nin asiantuntijaviranomainen ylläpitää tietovarantoa, jossa olisi perustiedot siitä, missä ja mitä tietoaaineistoja minnekin on arkistoitu. Metatietopalvelulla edistettäisiin kansalliseen kulttuuri-perintöön liittyvien tietoaaineistojen saatavuutta ja lisättäisiin tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tekemisen edellytyksiä, kun tiedot olisi keskitetysti perustietojen osalta saatavilla yhdestä palvelusta. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Kansallisarkisto metatietopalvelun rekisterinpitäjäksi siltä osin, jos metatietoihin sisältyisi henkilötietoja. Metatietopalveluun toimitettavista tietoaaineistoista kuvaavista metatiedoista säädettäisiin tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella, mutta asetukseen ei voitaisi sisällyttää kuitenkaan sellaisia metatietovaatimuksia, joista pitäisi säätää laissa perustuslaista johtuvista syistä. Metatietopalveluun toimitettaisiin siten ainoastaan kuvaukset arkistoiduista tietoaaineistoista, mutta ei yksittäisten asiakirjojen tai tietokantojen rakenteista tai metatiedoista. Metatietopalveluun toimittaisi tietoja ne tiedonhallintayksiköt, jotka ylläpitäisivät arkistoja mukaan lukien Kansallisarkisto yhtenä arkistoa ylläpitävänä tiedonhallintayksikkönä.

Pykälän *2 momentissa* olisi selvyuden vuoksi viittaussäännös tiedonsaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn. Lähtökohtaisesti metatietopalvelussa olevia metatietoja voitaisiin antaa niillä perusteilla, joista on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Myös muualla lainsäädäntöön voisi sisältyä näihin tietoihin kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia, jos julkisuuslaissa säädetty oikeudet eivät ole riittäviä.

9 luku Erinäiset säännökset

39 §. Voimaantulo. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen. Laki on tarkoitettu tulla voimaan mahdollisimman pian tiedonhallintaa koskevan sääntelyn vanhentuneisuuden vuoksi ja ristiriitaisuuksien poistamiseksi tiedonhallinnan sääntelystä. Voimaantuloa koskeva pykälä sisältäisi arkistolain ja julkisen hallinnon tietohallinnosta annetun lain kumoamisen.

40 §. Siirtymäsäännökset. Ehdotettava laki sisältäisi siirtymäsäännöksiä, koska lain voimaantullessa tiedonhallintayksiköillä ei ole kaikkia lain vaatimuksia edellyttämiä kuvauksia tai muita valmiuksia soveltaa uutta lakia ja siinä olevia uusia säännöksiä. Siltä osin kuin laissa olevat säännökset vastaavat voimassa olevaa, mutta kumottavaa tai muutettavaa lainsäädäntöä siirtymäaikoja ei ehdoteta säädettäväksi tai jos sääntely vastaa jo voimassa olevia käytäntöjä.

Pykälän *1 momentin* mukaan viranomaisen olisi laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli viimeistään 15 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Tällä hetkellä viranomaisilla on käsittelytoimia koskevia selosteita, tietojärjestelmäselosteita, arkistonmuodostussuunnitelmia (tiedonohjaussuunnitelma) ja arkkitehtuurikuvauksia, joiden yhteensovittamiseen pitää varata riittävästi aikaa. Koska tiedonhallintamalli tuotetaan olemassa olevien dokumenttien perusteella, 15 kuukautta voidaan pitää riittävänä aikana tiedonhallintamallin laatimiselle.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi sähköiseen muotoon liittyviin menettelyjen siirtymäsäännöksen sekä rajapintojen ja katseluyhteyksien käyttöä koskevan siirtymäsäännöksen, joilla mahdollistetaan viranomaisille riittävä aika varmistaa menettelyjen lainmukaisuus.

Pykälän *3 momentin* mukaan Kansallisarkiston antamat tietojen arkistointia (pysyvää säilyttämistä) koskevat määräykset, jotka on annettu arkistolain 8 §:n 3 momentin ja 11 §:n nojalla, olisivat määräajan voimassa, kunnes tiedonhallintalautakunta olisi tehnyt päätöksen vastaavien tietoaaineistojen arkistoinnista tai tuhoamisesta. Kuitenkin Kansallisarkiston olisi tehtävä määräykset korvaavat esitykset arkistoitavista tietoaaineistoista 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siten määräykset olisivat voimassa enintään niin kauan kuin 18 kuukauden kuluttua esitetyt viimeisetkin siirtymävaiheen esitykset olisi käsitelty lautakunnassa, joten määräykset voivat olla voimassa hieman 18 kuukautta pitempäänkin.

Pykälän 4 momentissa olisi säädetty tietoturvaluusvaatimusten toteuttamisen määräajasta. Osa tietoturvaluusvaatimuksista perustuu jo voimassa olevaan julkisuuslain 18 §:ssä säädettyihin vaatimuksiin, joihin on aikanaan säädetty omat siirtymäaikansa. Ehdotettavat muutokset eivät ole niin merkittäviä, että niihin tarvittaisiin 2 vuotta enempää siirtymäaikaa.

Pykälän 5 momentissa olisi säädetty metatietopalveluun liittyvästä siirtymäajasta, joka olisi 24 kuukautta lain voimaantulosta. Metatietopalvelua on jo kehitetty useita vuosia Kansallisarkistossa ja sen tulisi olla valmis käyttötarkoitukseensa 2020-luvun alussa, jotta sähköiseen arkistointiin voidaan siirtyä hallitusti vuosikymmenen vaihtuessa.

1.2 Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

3 §. Muu lainsäädäntö. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin informatiivinen viittaus tiedonhallintaa koskeviin säännöksiin. Samalla viittaus arkistointia koskeviin säännöksiin poistettaisiin. Arkistointi on osa tiedonhallintaa, joten viittaus tiedonhallintaan kattaa myös arkistoinnin.

13 §. Sähköisen asiakirjan kirjaaminen tai rekisteröiminen. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Voimassa olevan säännöksen mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Jatkossa asiakirjan rekisteröintivaatimuksesta sekä asiakirjasta rekisteröitävistä tiedosta säädetäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 23 §:ssä

Eheyttä ja alkuperäisyyttä koskevilla merkinnöillä on hallituksen esityksen (HE 17/2002 ja HE 153/1999) mukaan tarkoitettu ”ensinnäkin sen seikan merkitsemistä, onko sähköinen asiakirja saapunut viranomaiseen muuttumattomana eli lähetetyssä muodossa. Toteama sähköisen asiakirjan alkuperäisyydestä on puolestaan sen seikan kirjaamista, onko sähköisenä viestinä saapuneen asiakirjan lähettäjä juuri se taho tai henkilö, joka on merkitty viestiin lähettäjäksi. Käytännössä nämä merkinnät tarkoittavat sitä, että viranomainen toteaa, onko asiakirjassa ollut sen saapuessa asianmukainen sähköinen allekirjoitus eli sähköinen allekirjoitus, joka täyttää sähköisistä allekirjoituksista annetun lain allekirjoitusvaatimuksen tai viranomaisen harkinnan mukaan myös muunlainen sähköinen allekirjoitus. Tästä toteamisesta olisi tehtävä kirjaamismerkintä, jotta asiakirjan aitous voidaan myöhemmin tarvittaessa kiistattomasti todistaa.” Säännös on menettänyt käytännön merkityksensä, kun asioinnissa on siirrytty pääasiassa sähköiseen muotoon. Lisäksi käyttöön on otettu erilaisia tunnistamisratkaisuja ja -palveluja.

21 §. Arkistointi. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälässä säädetään, että sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Jatkossa arkistoinnista säädetäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Kaikki asiakirjat on tarkoitus säilyttää vain sähköisessä muodossa, jollei erikseen toisin säädetä. Myös muussa kuin sähköisessä muodossa saapuneet asiakirjat muutetaan sähköiseen muotoon. Tiedonhallintayksikkö vastaa tiedonhallintalain 16 §:n mukaisesti tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta sekä siitä, että sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen luotettavuus ja eheys säilyvät.

22 §. Tarkemmat määräykset ja ohjeet. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Sen mukaan arkistolaitos on voinut antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai

muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Lisäksi valtiovarainministeriö on voinut antaa ohjeita ja suosituksia sähköisen asioinnin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä. Jatkossa näistä asioista säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavalla lailla.

1.3 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

3 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettyä lain tarkoitusta koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen sanamuodosta poistettaisiin viittaus hyvään tiedonhallintatapaan. Julkisuuslain keskeinen tavoite on ollut edistää hyvää tiedonhallintatapa. Hyvän tiedonhallinnan käsitteen avulla on pyritty liittämään yhteen viranomaisten tietoaineistoihin liittyvien erilaisten intressien huomioon ottamista koskevat velvoitteet kuten asiakirjojen julkisuus ja salassapito, arkistointi, henkilötietojen suoja ja tietojen käyttörajoitukset sekä tietoturvallisuus. Hyvään tiedonhallintatapaan on kuulunut, että viranomaiset huolehtivat toimintaansa koskevien ja siinä tarvittavien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta sekä asianmukaisesta suojasta. Tietoon liittyvät oikeudet on otettava huomioon muun muassa tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti saatavissa.

Saatavuudesta huolehtiminen merkitsee paitsi asiakirjojen julkisuutta koskevien tehtävien hoitamista, myös velvollisuutta edistää viranomaistoimintaa ja julkishallinnon toimenpiteiden vaikutusta koskevien tietojen tuottamista ja jakelua. Saatavuutta palvelee asiakirjojen luettelointi ja arkistointi. Viranomaisen on myös varmistettava toiminnassaan tarvittavien tietojen saatavuus, mikä edellyttää tehtävien hoidossa tarvittavien tietojen selvittämistä sekä huolehtimista siitä, että tietojen asianmukaiselle käytölle ei ole lainsäädännöllisiä tai teknisiä esteitä.

Tiedon käytettävyys on merkinnyt vaatimusta siitä, että tiedot ovat niihin oikeutettujen käytettävissä suunnitellulla tavalla. Käytettävyydellä on voitu ymmärtää myös tiedon käyttökelpoisuutta, jolloin käsite on viitannut myös tiedon laatuun. Käytettävyydestä huolehtiminen osana hyvää tiedonhallintatapa on merkinnyt, että tarvittavat tiedot ovat häiriöttömästi ja toiminnan edellyttämällä tavalla saatavissa virkatehtävien hoitamista varten. Käytettävyyteen on liittynyt kuitenkin myös muiden viranomaisten tiedontarpeiden ja niistä johtuvien vaatimusten huomioon ottaminen silloin, kun toinen viranomainen on riippuvainen muualta saatavasta tiedosta ja sen laadusta.

Viranomaisten tietoaineistojen laadulla on puolestaan merkitystä myös yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan vuoksi sekä muun muassa yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon kunnollisen tietopohjan varmistamisessa. Tietojen käsittelyyn liittyviä riskejä on pyritty vähentämään tietoturvaluustoimenpiteiden avulla. Tiedon eheydellä tarkoitetaan tiedon muodon säilyttämistä tahattomalta tai lainvastaiselta muuttamiselta. Muut tietojen laatua koskevat vaatimukset liittyvät muun muassa tietojen sisältöön suhteessa niiden käyttötarkoitukseen.

Hyvästä tiedonhallintatavasta ja sen toteuttamisesta on säädetty julkisuuslain 18 §:ssä. Jatkossa 18 §:ssä säädettyistä toimista säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa. Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lain tarkoituksena olisi edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille. Tiedonhallintalain säännökset liittyvät myös tiedon saatavuuteen. Tiedonhallinnan suunnittelulla ja toteutuksella on keskeinen merkitys asiakirjojen julkisuuden vaivattomassa toteuttamisessa. Tämän vuoksi ehdotetaan myös, että pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa olisi informa-

tiivinen viittaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavaan lakiin. Muilta osin lain tarkoitusta koskevaa säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi.

5 §. *Viranomaisen asiakirja.* Pykälän 4 momentti koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuulu lain soveltamisalaan.

Voimassa olevan säännöksen mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksi-antotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina. Merkittävä osa momentissa tarkoitettusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida. Muita momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja ovat muun muassa henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja muut niihin rinnastettavat asiakirjat sekä esimerkiksi työajan seurantajärjestelmät samoin kuin viranomaisen vapaamuotoiseen rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpanoluonteisia asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät.

Asiakirjat jäävät voimassa olevan lain mukaan soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistolain soveltamisala on vastannut julkisuuslain soveltamisalaa. Momentissa ei siten ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Säännös on välttämätön muun muassa viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihdon turvaamiseksi.

Momentissa tarkoitettuja lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asiakirjoja ei tavallisesti arkistoida. Jos tällaisia asiakirjoja on kuitenkin liitetty arkistoituun asiakirja-aineistoon, viranomaisen voi voimassa olevan lain mukaan määrätä, että niistä saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Jollei edellä tarkoitettuihin asiakirjoihin, jotka on siirretty arkistoon, ole tehty päätösvallan pidättämisestä merkintää, asiakirjojen luovutusta koskevassa harkinnassa on voitu olettamana pitää sitä, että näidenkin asiakirjojen julkisuus määräytyy yleisten säännösten mukaan.

Koska asiakirjojen arkistoinnista ei enää jatkossa säädettäisi arkistolaissa, ehdotetaan säännöksen sanamuotoa selkeyden vuoksi muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin arkistolainsäädännön sijaan tiedonhallintaa koskevaan sääntelyyn. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa säädettäisiin jatkossa asiakirjojen arkistoinnista. Arkistoinnista voi kuitenkin olla säännöksiä myös erityislaeissa. Ehdotettu muutos on terminologinen eikä vaikuta säännöksen soveltamiseen.

15 §. *Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle.* Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa viranomaisen on velvollinen siirtämään sille tulleen asiakirjapyyntönsä toiselle viranomaiselle. Julkisuuslain lähtökohtana on, että asiakirjan antamisesta päättää se viranomaisen, jonka hallussa asiakirja on (14 § 1 mom.). Kun kysymys on asiakirjasta, johon viranomaisella on velvollisuus tehdä turvallisuusluokkamerkintä, asiakirjan antamisesta päättää kuitenkin se viranomaisen, jolla on parhaimmat edellytykset asian selvittämiseen. Tämän vuoksi asiakirjapyyntö on voimassa olevan lain mukaan siirrettävä sille vi-

ranomaiselle, joka turvallisuusluokitellun asiakirjan on laatinut, tai, jos kysymys on kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain mukaisesti turvallisuusluokitellusta asiakirjasta sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on toimittanut turvallisuusluokitellun asiakirjan.

Velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä säädetään voimassa olevan lain 25 §:ssä ja sen nojalla annetussa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Jatkossa velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa. Tämän vuoksi säännöksen viittaus 25 §:ään ehdotetaan korvattavaksi viittauksella julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavaan lakiin. Muilta osin säännökseen ei ehdoteta muutoksia.

16 §. Asiakirjan antamistavat. Pykälässä säädetään asiakirjojen antamistavoista, eli siitä miten asiakirjan julkisuus käytännössä teknisesti toteutetaan. Pykälässä ei säädetä oikeudesta tiedon saantiin, vaan oikeus määräytyy lain 9 — 12 §:n mukaisesti. Kun tietojen saaminen perustuu muuhun lakiin, noudatetaan erityislaissa mahdollisesti olevia tietojen antamistapaa koskevia säännöksiä. Tieto asiakirjasta on annettava aina jollakin pykälän 1 momentissa säädetyllä tavalla eli suullisesti, viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi taikka antamalla kopio tai tuloste. Lähtökohtana on, että tieto annetaan tiedon pyytäjän haluamalla tavalla. Kuten lain 5 §:ssä säädetään, asiakirjalla tarkoitetaan myös sähköisesti talletettuja ja yhteenkuuluviksi tarkoitettuja merkintöjä. Lainkohdassa tarkoitettu kopio voi olla myös sähköisen asiakirjan jäljennös. Nähtäväksi asiakirja voidaan antaa myös esimerkiksi näyttämällä se näyttöpäätteeltä.

Pykälän 2 momentissa säädetään tiedon saamista muista kuin perinteisistä asiakirjoista. Sen mukaan viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettyyn rekisteriin sisältyvistä julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavalla tavalla muusta julkisesta asiakirjasta on kuitenkin viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Tiedon pyytäjällä on yleensä oikeus saada viranomaisen ratkaisuihin kopio teknisenä tallenteena siltä osin kuin ratkaisu on julkinen. Tiedonsaantioikeus kohdistuu säännöksen mukaan viranomaisen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämiin rekistereihin. Erityisistä syistä kopion saanti voidaan kuitenkin evätä. Kun tietoja pyydetään sähköisessä muodossa muista asiakirjoista, viranomaisen on 17 §:n mukaisesti ratkaisuaan harkitessaan otettava huomioon pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus suhteessa julkisuusperiaatteeseen ja sen tarkoitukseen.

Pykälän voimassa oleva 3 momentti sisältää henkilötietojen luovuttamista koskevan erityissäännöksen. Henkilötietojen luovutusrajoitus koskee tietojen antamista viranomaisen henkilörekisteristä kopiona tai tulosteena tai sähköisessä muodossa. Voimassa olevan lain 29 §:n 3 momentissa puolestaan säädetään, että viranomaisen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyin velvoitteen mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Pykälän tarkoituksena on ollut vähentää erityissäännösten tarvetta sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon luovuttamista voidaan pitää hyväksyttävänä ja jotka perustuvat erityissäännöksiin. Salassa pidettäviä tietoja on kuitenkin voitu säännöksen mukaan teknisen käyttöyhteyden avulla hankkia vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti toisin säädetä.

Asiakirjan antamistapoja koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi viittaussäännöksen sisältävä 4 momentti, jossa säädettäisiin, että tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katse-lyhteyden avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 29 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta tek-

nisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä, 30 §:ssä katseluyhteyden avaamista tietovarantoon viranomaiselle ja 31 §:ssä tietoaineistojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Mainituissa pykälissä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden täytyessä viranomaisen voisi avata teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden tietojen luovuttamiseksi toiselle viranomaiselle tai muulle kuin viranomaiselle. Säännösten tarkoituksena olisi korvata erityislainsäädännössä olevat teknisiä käyttöyhteyksiä koskevat säännökset. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa ei säädettäisi tiedonsaantioikeuksista tai asiakirjan antotavoista muutoin, vaan niistä säädettäisiin edelleen julkisuuslaissa sekä osin erityislainsäädännössä.

Teknisen käyttöyhteyden avaamista koskevista edellytyksistä säätäminen ei vaikuttaisi varsinaisesti 16 §:ssä säädettävään asiakirjan antotapaan. Tiedot annetaan teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla aina sähköisessä muodossa. Kysymyksessä on siis pykälän 1 momentissa tarkoitettua sähköisen asiakirjan kopiosta tai asiakirjan antamisesta nähtäväksi 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Huomattava on, että julkisuuslaissa tarkoitettuna asiakirjana, josta viranomaisen olisi velvollinen antamaan tiedon, ei pidetä tietoaineistoa, joka voidaan valmistaa viranomaisen hallussa olevien tietojen perusteella esimerkiksi yhdistämällä eri käyttötarkoituksia varten talletettuja tietoja.

Asiakirjoja voitaisiin antaa jatkossakin nykytilaa vastaavalla tavalla sähköisessä muodossa joko teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla taikka muutoin sähköisesti. Pykälän ehdotettavan 4 momentin mukaisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa säädettäisiin siitä, millä edellytyksin sähköisessä muodossa olevat tiedot voidaan luovuttaa toiselle viranomaiselle tai yksityiselle teknisen rajapinnan tai tietojärjestelmään avattavan katseluyhteyden avulla. Jos teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avaamisen edellytykset eivät täytyisi, tai viranomaisen ei katsoisi perustelluksi yhteyden avaamista, voitaisiin asiakirja edelleen luovuttaa julkisuuslain perusteella sähköisessä muodossa muutoin. Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään, että viranomaisen ratkaisuihin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. Viranomaisen henkilörekisteristä saa puolestaan antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Huomattava myös on, että jatkossa viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytettäisiin tiedonhallintalain 27 §:n perusteella vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädettäisi.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 29 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomaisten olisi toteutettava säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tietojen luovuttaminen voidaan toteuttaa muuten vain silloin, jos se olisi välttämätöntä tietoaineiston luonteen tai väliaikaisen teknisen syyn vuoksi. Ehdotettu säännös muodostaisi viranomaisten välisissä tietojen luovutuksissa erityissäännöksen suhteessa julkisuuslain 16 §:n 2 momenttiin sekä 16 §:n 1 momentin pääsääntöön antaa tiedot pyydytyllä tavalla.

5 luku. Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia

Luvun otsikko. Luvun otsikkoa ehdotetaan muutattavaksi siten, että siitä poistetaan 18 §:n kumoamisen vuoksi viittaus hyvään tiedonhallintatapaan.

18 §. *Hyvä tiedonhallintatapa.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Pykälässä on säädetty siitä millä tavalla hyvän tiedonhallintatavan tulisi toteutua viranomaisen asiakirjahallinnossa ja tietohuollossa. Hyvää tiedonhallintatapaa on kuvattu myös edellä 3 §:n perusteluissa.

Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään, että viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä ja tässä tarkoituksessa erityisesti noudattaa pykälässä tarkemmin säädettyjä velvoitteita. Säännös ei ole tyhjentävä eikä yksityiskohtainen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta pitää julkisista asiakirjoista luetteloa. Sen mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa sille käsiteltäviksi annetuista tai otetuista sekä sen ratkaisemista ja käsittelemistä asioista taikka muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Säännöksen tarkoituksena on ollut taata se, että myös ulkopuolinen pystyy vaivattomasti selvittämään, mitä julkisia asiakirjoja viranomaisella on. Säännöksellä ei ole kuitenkaan luotu yleistä kirjaamisvelvoitetta. Asiakirjat on voitu luetteloida useamman asiakirjarekisterin tai asiankäsitteilyjärjestelmän avulla tai arkistoimalla siten, että julkiset asiakirjat ovat helposti löydettävissä. Voimassa oleva luettelointi- ja arkistointivelvoite koskee paitsi viranomaiselle käsiteltäviksi lähetettyjä, myös sen itse käsiteltäviksi ottamia asioita. Käytännössä se merkitsee velvollisuutta pitää luetteloita esimerkiksi sellaisista suunnitteluhankkeista, jotka on pantu vireille viranomaisen omasta aloitteesta. Tietoja käsiteltäviksi otetuista asioista ei ole kuitenkaan velvoitettu merkitsemään varsinaiseen hallintodiaariin vaan riittävää on ollut, että ne on luetteloitu tavalla tai toisella. Jatkossa asian ja palvelujen tiedonhallinnasta säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 6 luvussa.

Voimassa olevan 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomaisten tulee laatia ja pitää saatavilla kuvaukset ylläpitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin lain 24 §:n tai muun lain säännöksiä. Kohdan tarkoituksena on ollut toteuttaa mahdollisuus saada tietoja myös muista kuin perinteisinä asiakirjoina talletetuista viranomaisen toimintaa koskevista aineistoista. Jatkossa kuvaamisvelvoitteista säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 25 §:ssä sekä tiedonhallintamallia koskevassa 10 §:ssä.

Voimassa olevan 1 momentin 3 kohta koskee viranomaisten velvollisuutta selvittää ja ottaa huomioon tietoon liittyvät oikeudet suunnittelutoiminnassa. Tietoon liittyvillä oikeuksilla tarkoitetaan paitsi oikeutta saada tietoja julkisuusperiaatteen, asianosaisjulkisuuden sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden nojalla, myös esimerkiksi oikeutta yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan tietojenkäsittelyssä. Tietojärjestelmien käyttöönotto sekä hallinnolliset ja lainsäädännölliset uudistukset voivat vaikuttaa viranomaisten asiakirjojen saatavuuteen. Lainkohdan mukaan viranomaiset ovat velvollisia selvittämään ja ottamaan huomioon kehittämis-toimenpiteidensä vaikutukset tietoon liittyviin oikeuksiin. Velvoite koskee lainsäädännöllisten ja hallinnollisten uudistusten sekä tietojärjestelmien käyttöönoton valmistelua.

Kehittämistoimenpiteiden valmistelussa on tullut selvittää, aiheuttavatko suunnitellut uudistukset tietojensaannille perusteettomia rajoituksia tai suojattavien tietojen julkisiksi tulon tai voidaanko suunniteltu tietojärjestelmä toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Selvityksen perusteella arvioidaan tarvittavat toimenpiteet, kuten uuden lainsäädännön tarve, tietojen suojan ja tietoturvallisuustoimenpiteiden taso sekä tietojen antamista koskevien sisäisten ohjeiden tarve ja sisältö. Jatkossa vastaavia asioita on otettava huomioon tiedonhallinnan muutossuunnitelmassa, josta säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 11 §:ssä.

Voimassa olevan 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa, ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti.

Viranomaisen olisi myös pidettävä huolta siitä, että asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus. Velvoite edellyttää, että viranomaisen selvittää muun muassa tietoaineistoihinsa sisältyvien tietojen saatavuuden, käytettävyyden ja laadun merkityksen sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvaluustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset sekä suunnittelee ja toteuttaa tämän perusselvityksen pohjalta tietoturvaluustoimenpiteensä. Jatkossa tiedonhallinnan järjestämisestä säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 4 §:ssä, tiedonhallinnan suunnittelusta lain 3 luvussa ja tietoturvallisuudesta lain 4 luvussa.

Voimassa olevan 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen velvollisuutena on pitää huolta siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta, tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, turvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta. Huolta on myös pidettävä siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettuja säännöksiä, määräyksiä ja ohjeita valvotaan.

Julkisuusperiaatteen toteutumisessa kysymys on myös asiakaspalvelun toimivuudesta. Tietojen saamista julkisista asiakirjoista voi haitata esimerkiksi se, että viranomaisen ei ole antanut riittäviä sisäisiä menettelytapaohteita tiedon antamisesta esimerkiksi valmisteilla olevista asiakirjoista. Asiakaspalvelun toimivuus edellyttää, että viranomaisessa toimivilla on paitsi tieto asiakirjojen julkisuutta koskevista säännöksistä, myös sitä, että asiakirjapyyntöjen käsittelytapa on ennakolta suunniteltu hyvin. Viranomaisen sisäinen ohjaus ja valvonta ovat tarpeen myös asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavien menettelyjen ja tietoturvallisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on ollut varmistaa, että viranomaisten asiakirjoista tietoja saavia palvellaan mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti. Jatkossa tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 4 §:ssä.

25 §. Salassapitoa ja käyttörajoituksia koskevat merkinnät. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomaisen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Pykälän 2 momentin mukaan merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltei osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Tämä mahdollisuus korostaa salassapitoarvion tilannekohtaisuutta.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin säännös, joka selkeyttäisi ja yhtenäistäisi salassapitomerkinnoissa käytettävää terminologiaa. Julkisuuslain 25 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan salassapitoa ilmaisemaan käytettäisiin merkintää ”SALASSA PIDETTÄVÄ” ja ruotsiksi ”SEKRETESSBELAGD”. Merkinnästä tulisi edelleen voimassa olevaa lakia vastaavasti myös käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuisi säännök-

seen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voitaisiin jatkossakin tehdä niin, että siitä ilmenee vain säännös, johon salassapito perustuu.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi myös säännöksellä, joka koskee salassapitomerkin­nän poistamista. Salassapitomerkin­tä ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen arvioi­da asiakirjan julkisuutta joka kerta erikseen, kun asiakirjasta pyydetään julkisuuslain nojalla tietoa. Kun salassapidettäväksi merkityn asiakirjan salassapidolle ei joiltakin osin tai kokonai­suudessaan olisi enää perusteita, tulisi salassapitomerkin­nän poistamisesta tai muuttamisesta tehdä asianmukainen merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Jo tehdyn merkinnän asianmukaisuus olisi tarkistettava viimeistään silloin, kun viranomainen luovuttaa asiakirjan ulkopuoliselle. Ehdotettu säännös vastaisi sisällöltään mitä tietoturvallisuusasetuk­sen 10 §:n 3 momentissa on säädetty asiakirjan luokittelumerkin­nän poistamisesta ja muutta­misesta.

Pykälän voimassa olevassa 3 momentissa säädetään asiakirjaan tehtävistä merkinnöistä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuusvaatimuksia asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Lisäksi siinä säädetään, turvallisuusluokitusmerkinnän tekemisestä asiakirjaan. Turvallisuus­luokitusmerkintä on voimassa olevan lain mukaan pakollinen kahdessa tilanteessa. Merkintä on tehtävä kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitettuihin asia­kirjoihin sekä silloin, kun valtioneuvoston lain 36 §:n nojalla antamalla asetuksella niin sääde­etään.

Turvallisuusluokitusmerkinnällä voi olla vaikutusta asiakirjan salassapitoon. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvat asiakirjat, joihin on tehty turvallisuusluokkaa koskeva merkintä, ovat mainitun lain 6 §:n mukaan salassa pidettä­vä. Sen sijaan yksinomaan Suomen viranomaisten laatimiin kansalliseen käyttöön tarkoitettui­hin asiakirjoihin tehty turvallisuusluokitusmerkintä ei sellaisenaan vielä luo salassapitovelvol­lisuutta, vaan viranomaisen on arvioitava asiakirjan julkisuus joka kerta erikseen.

Pykälän 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi kokonaisuudessaan. Jatkossa luovuttaisiin ny­kymuotoisesta tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvallisuus­toimenpiteiden to­teuttamiseksi (suojaustasoluokitus). Nykyinen neliportainen luokitus on koettu käytännössä hankalaksi toteuttaa. Turvallisuusluokittelusta ja turvallisuusluokittelumerkin­nästä puolestaan säädetäisiin jatkossa julkisuuslain sijaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa, koska näiden merkintöjen tekeminen liittyy asiakirjajulkisuutta laajemmin tiedonhallintaan. Sen sijaan julkisuuslain 25 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädet­täväksi merkinnöistä, joita voi­taisiin tehdä muuhun kuin salassapidettävään asiakirjaan. Tällaiseen asiakirjaan voitaisiin teh­dä merkintä ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA ja ruotsiksi ”UPPGES ENLIGT PRÖVNING”, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoituk­seen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voisi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Voimassaolevan tietoturvallisuusasetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan suojaustasoon IV kuu­luvaksi voidaan luokitella muukin kuin salassa pidettäväksi säädetty asiakirja, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton pal­jastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Muiden kuin salassa pidettäväksi säädettyjen asiakirjojen merkitseminen voi olla eräin edelly­tyksin jatkossakin tarpeen. Asiakirjan merkitseminen voi olla tarpeellista ensinnäkin, jos asia-

kirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa. Tämä viittaa tilanteisiin, joissa asiakirja ei ole vielä tullut 6 ja 7 §:n mukaisesti julkiseksi. Toiseksi merkinnän tekeminen voisi olla tarpeen silloin, kun asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen. Esimerkiksi tiedon luovuttaminen viranomaisen henkilörekisteristä on yleensä mahdollista vain tiettyjä käyttötarkoituksia varten. Kummassakin edellä kuvatussa tilanteessa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Ehdotetut lisäedellytyksenä merkinnän tekemiselle olisi, että tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa edellytykset vastaavat voimassa olevan tietoturvasäätöasetuksen nojalla ei salassa pidettäviin asiakirjoihin tehtävien suojaluokkamerkintöjen edellytyksiä. Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää asiakirjoissa käytettäviä merkintöjä. Merkinnän tekeminen olisi aina vapaaehtoista.

Ehdotetun merkinnän tarkoituksena olisi ainoastaan ilmaista asiakirjan käsittelijälle, että asiakirjaan sisältyy tietoja, joiden luovuttamiseen kohdistuu erityisiä edellytyksiä, joko sen vuoksi, ettei asiakirja ole vielä julkinen tai sen vuoksi että sitä voidaan sen julkisuudesta huolimatta luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Merkintä ei vaikuttaisi asiakirjan julkisuuteen eikä laajentaisi asiakirjan salassapitoa. Merkintä ei myöskään vaikutuksiltaan rinnastuisi salassapitomerkintään. Valmisteluvaiheen asiakirjoista annetaan tietoja kuten 9 §:n 2 momentissa ja 17 §:ssä säädetään. Henkilörekisteriin talletettavien tietojen antamisesta puolestaan säädetään yleislakina 16 §:n 3 momentissa. Kaikkia valmisteluvaiheen asiakirjoja ei myöskään olisi tarkoitus merkitä – ainoastaan ne, jotka täyttävät merkitsemiselle säädetty edellytykset ja joiden merkitsemiselle katsotaan olevan erityisiä perusteita. Henkilötietojen paljastamisen osalta on joka tapauksessa otettava huomioon henkilötietojen käsittelyyn liittyvä vaitiolovelvollisuus.

Koska pykälän 3 momentissa ei enää jatkossa säädettäisi tietoturvasäätövaatimuksia koskevista merkinnöistä (luokitusmerkinnät), mutta sen sijaan siinä säädettäisiin merkinnöistä, joita voidaan tehdä muihin kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin, ehdotetaan pykälän otsikkoa muutettavaksi sen muuttunutta sisältöä vastaavalla tavalla.

Pykälään ehdotetaan myös lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa olisi turvallisuusluokitusmerkintöjä koskeva informatiivinen viittaus. Niistä säädettäisiin jatkossa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa. Viittaus on lainsäädännön ymmärrettävyyden vuoksi tarpeen.

27 §. *Tiedon antaminen arkistoon siirretyistä salassa pidettävistä asiakirjoista.* Pykälän otsikkoa ehdotetaan selkeytettäväksi. Otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä kävisi nykyistä selkeämmin ilmi, että säännös ei koske kaikkia arkistoon siirrettyjä, vaan ainoastaan salassa pidettäväksi säädettyjä arkistoituja asiakirjoja. Otsikoinnilla ei muuteta säännöksen soveltamisalaa nykyisestä.

Voimassa olevan 1 momentin mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt.

Jatkossakin arkistoon siirretystä salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saisi antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Viittaus arkistolakiin muutettaisiin kuitenkin viittaukseksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavaan lakiin, koska arkistointia koskevat säännökset sisältyisivät jatkossa siihen. Sen sijaan säännökseen sisällynyt asiakirjan arkistoon siirtäneen viranomaisen määräysvaltaa koskeva säännös ehdotetaan poistettavaksi. Tiedon antamisesta päättäisi se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut, mutta jos asiakirja olisi siirretty Kansallisarkiston ylläpitämään arkistoon, päät-

täisi tietojen antamisesta Kansallisarkisto. Asiakirjojen arkistointipaikasta päättäisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 35 §:n mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta.

Kansallisarkisto voisi nykyistä vastaavalla tavalla jatkossakin siirtää tietopyynnön julkisuuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin perusteella asiakirjan sen laatineelle tai muulle julkisuuslain 15 §:ssä tarkoitettulle asian tuntevalle viranomaiselle, mutta velvollisuutta siirtämiseen ei jatkossa olisi. Nykyisin osa viranomaisista on pidättänyt salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista koskevan päätösvallan itsellään myös arkistoon siirtämisen jälkeen.

Yliopistolaissa tarkoitettu yliopisto ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettu ammattikorkeakoulu (korkeakoulut) voisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavan lain 37 §:n 1 momentin mukaan arkistoida sen muodostamassa tiedeyhteisössä syntyneen tutkimustietoaaineiston, jos korkeakoulussa toimii tutkimuseettinen toimikunta. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan yliopistolain 30 §:n 2 momentissa ja ammattikorkeakoululain 21 §:n 2 momentissa olevien säännösten perusteella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Koska tämän pykälän 1 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan tiedon antamisesta päättäisi se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut, päättäisi yliopistolaissa tarkoitettu yliopisto tai ammattikorkeakouluissa tarkoitettu ammattikorkeakoulu tiedon antamisesta hallinnassaan olevista arkistoiduista tutkimusaineistoista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi myös säännös, jonka mukaan siitä poiketen mitä 16 §:n 4 momentissa säädetään, tietoaineiston käsittelyyn katseluyhteyden tai teknisen rajapinnan avulla olisi arkistoon siirretyn aineiston osalta haettava erikseen lupa siltä viranomaiselta, jonka hallussa arkisto on. Lupamenettelyyn sovellettaisiin, mitä lain 28 §:ssä säädetään viranomaisen luvasta salassa pidettävän asiakirjan antamisesta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten.

Tietojen antamista harkittaessa olisi nykyiseen tapaan huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Edellytys ehdotetaan otettavaksi huomioon myös harkittaessa mahdollisuutta myöntää lupa tietoaineistoon katseluyhteyden tai tietojen luovuttamiseen teknisen rajapinnan avulla.

29 §. *Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle.* Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Momentissa on säädetty siitä millä edellytyksillä viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilökisterinsä tietoihin. Jatkossa tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään edellä 16 §:n perusteluissa kuvatulla tavalla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

36 §. *Asetuksenantovaltuus.* Voimassa olevassa laissa alemman asteisten säännösten ja määräysten antamiseen valtuuttavat säännökset ovat lain 36 §:ssä. Pykälän 1 momentissa on valtuus antaa lain 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtioneuvostossa säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Nämä velvoitteet liittyvät momentin voimassa olevaa 6 kohtaa lukuun ottamatta hyvään tiedonhallintatapaan ja sen toteuttamiseen. Momentin 1 kohdan mukaan säännökset ovat koskeneet velvollisuuksia selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi. Tällaiset säännökset sisältyvät nykyisin julkisuusasetuksen 1 §:ään. Momentin 2 kohdan nojalla voidaan antaa säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta merkitä diaariin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin asianmukaiset tiedot. Näistä seikoista säädetään nykyisin julkisuusasetuksen 5 –8 §:ssä. Momentin 3 kohdassa oikeutetaan antamaan säännöksiä tietoaineistojen luokitellusta asianmukaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiseksi. Momentin 4 kohdan mukaan asetuksella voidaan säätää velvollisuudesta tehdä turvallisuus-

luokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille niihin verrattaville yleisille eduille lain 24 §:n 1 momentin 2, 7–10 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja momentin 5 kohta oikeuttaa antamaan säännöksiä eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvallisuusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuusvaatimukset sekä tietoturvallisuutta koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen. Voimassa olevien 3–5 kohtien nojalla on annettu valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtioneuvoston.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeusministeriön asetuksella voidaan säätää tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiarekistereihin merkittävistä tiedoista. Mainituista tiedoista ei ole annettu tarkempaa sääntelyä.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että voimassaolevat 1–5 kohdissa ja 2 momentissa olevat asetuksenantovaltuudet kumottaisiin. Näistä asioista säädettäisiin jatkossa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavalla lailla. Myös tuomioistuimen ja syyttäjän diaariin ja muihin asiarekistereihin merkittävät tiedot jäisivät jatkossa yleislain varaan.

Voimassa olevan 1 momentin 6 kohta liittyy viranomaisen toiminnan avoimuuteen ja tiedonsaannin edistämisvelvollisuuteen ja se oikeuttaa antamaan säännöksiä toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla. Jatkossakin näistä asioista voitaisiin säätää julkisuuslain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Nykyisin mainituista asioista on säännökset julkisuusasetuksen 2 a luvussa. Tältä osin asetuksenantovaltuus jäisi vastaamaan nykytilaa. Lainsäädäntöteknisistä syistä pykälä muutettaisiin kuitenkin kokonaisuudessaan. Samalla pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan vallitsevaa kirjoitustapaa.

1.4 Laki Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Kansallisarkistosta annettuun lakiin tehtäisiin tiedonhallintalaista johtuvia käsitteellisiä muutoksia sekä muutettaisiin Kansallisarkiston tehtäviin liittyvä viittaussäännös. Lakiehdotukseen sisällytettäisiin kumottavaksi ehdotetussa arkistolaisissa olevat yksityisarkistoja koskevat säännökset, joita on päivitetty käytettävän käsitteistön osalta. Muuten yksityisarkistoja koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi tiedonhallintalainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää erityisesti perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden toteuttamista ja perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteuttamista. Lisäksi hallituksen esityksessä edistetään perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen vapautta. Hallituksen esityksellä olisi myös vaikutuksia henkilötietojen suojan toteuttamiseen viranomaistoiminnassa, vaikka sääntelyn tarkoituksena ei ole henkilötietojen suojan toteuttaminen. Käytännössä henkilötietojen suojan to-

teuttamisessa sekä ehdotettavan lain tarkoitusten toteuttaminen ovat sidoksissa toisiinsa. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin tietoaineistojen käsittelystä, johon kuuluisi kaikki viranomaisten tietoaineistot, johon kuuluisi myös henkilötiedot. Kaiken kaikkiaan ehdotettavalla sääntelyllä varmistetaan asianmukaisen viranomaistoiminnan turvaaminen tiedonhallinnassa, tiedon saatavuuden varmistaminen, yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan toteuttaminen sekä tietoaineistoihin liittyvän kansallisen kulttuuriperinnön säilyminen viranomaisten toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp ja PeVL 40/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp).

Hallituksen esityksessä on jouduttu yhteensovittamaan eri perusoikeuksia keskenään. Asiakirjajulkisuuden sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseksi viranomaisten on järjestettävä asianmukainen tiedonhallinta varmistamaan jokaisen tiedonsaantioikeudet sekä etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävien tietojen ajantasaisuuden. Viranomaisten asiankäsittelyn joutuisuusvaatimuksen toteuttaminen edellyttää asianmukaisia ja tehokkaita tiedonhallinnan menettelyitä ja välineitä. Tiedonhallinnan sääntelyssä joudutaan siten tilanteisiin, jossa sääntelyn perusteet ovat julkisuuden sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamisesta, mutta sääntelykohteena on samat tiedot kuin sääntelyllä, joka perustuu henkilötietojen suojan toteuttamiseen. Ehdotettavassa sääntelyssä on pyritty varmistamaan, että tiedonhallinnan ja tietosuojan sääntely eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan ne ovat sovittavissa yhteen tavalla, joka ei aiheuta eri perusoikeuksien toteuttamisen kannalta ristiriitaisia tilanteita. Tiedonhallinnan sääntelyssä joudutaan menemään yksityiskohtaisemmalle tasolle

kuin tietosuojaan yleisessä sääntelyssä viranomaisten tiedonhallinnan menettelyjen yhdenmu-
kaistamiseksi.

Ehdotettavan lain 10 §:ssä viitattaisiin tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädettyyn käsittely-
toimia koskevaan selosteeseen. Pykälässä ei toistettaisi käsittelytoimia koskevan selosteen si-
sältöä tai muutenkaan tietosuoja-asetuksen sääntelyä, vaan todettaisiin käsittelytoimia koske-
vaan selosteeseen sisällytettävät asiat olevan osa tiedonhallintamallia. Hallituksen esityksen 1.
lakiehdotuksen 4 luvussa olisi säädetty tietoturvallisuudesta. Sääntelyn tarkoituksena on var-
mistaa asiakirjojen asianmukainen käsittely, viranomaisten toiminnan asianmukainen turvaa-
minen, oikeusturvan ja siihen liittyvän valvonnan toteuttaminen muun muassa lokitietoja ke-
räämällä sekä erityisesti lokitietoja keräämällä myös erilaisten virheselvittelyjen toteuttaminen
tietojärjestelmien käytöstä. Sääntely vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin
asiakirjoissa on henkilötietoja. Viranomaisten asiakirjojen käsittely liittyy tietosuoja-asetuksen
6 (1) artiklan c ja e alakohdissa tarkoitettuihin perusteisiin. Näiden käsittelyn perustasta olisi
säädetty joko tietosuojalaissa tai erityislaissa. Tietosuoja-asetuksen 6 (3) artikla mahdollistaa
kansallisen sääntelyn c ja e alakohtien perusteella tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn
muun muassa laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetuista toi-
menpiteistä. Tietoturvallisuutta koskevat säännökset ovat laillisen ja asianmukaisen tietojen-
käsittelyn varmistamista koskevia toimenpiteitä niin henkilötietojen suojan, asiakirjajulkisuus-
uden kuin hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseksi.

Ehdotettava 1. lakiehdotuksen 5 luvussa olisi säädetty turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen
käsittelystä. Luvun sääntely perustuu osaltaan kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden
toteuttamiseen sekä kansainvälisissä sopimuksissa sitouduttujen menettelyjen toteuttamiseen.
Ehdotettavat säännökset olisivat tietosuoja-asetuksen 6 (3) artiklassa tarkoitettuja kansallisen
liikkumavaran mahdollistamia asianmukaisen ja laillisen käsittelyn varmistavia toimenpiteitä,
joilla myös toteutetaan kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita. Lakiehdotuksen 6 luvussa
on ehdotettu säädettäväksi asiankäsittelyyn ja palvelujen tuottamiseen liittyvien metatietojen
muodostamisesta julkisuusperiaatteen toteuttamista varten, hyvään hallintoon liittyvän joutui-
suusvaatimuksen toteuttamisen seuraamiseksi sekä oikeusturvan varmistamiseksi asiankäsitte-
lyssä. Asiankäsittelyn ja palveluntuotannon yhteydessä kerättävistä metatiedoissa on mukana
myös joiltakin osin henkilötietoja. Sääntely perustuu kuitenkin tietosuoja-asetuksen 6 (3) ar-
tiklan mahdollistamaan liikkumavaraan asianmukaisen ja laillisen käsittelyn varmistamiseksi.
Säännökset ovat välttämättömiä asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi sekä viranomaisissa
asiankäsittelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi ja viranomaisen sisäisen työnohjauksen to-
teuttamiseksi asian- ja palvelujenhallinnan avulla.

Lakiehdotuksen 7 luvussa olisi säädetty tietoaineistojen muodostamisesta sähköiseen muotoon
sekä sähköisestä luovutustavasta. Luvussa olevat pykälät liittyvät tietoaineiston muotoon ja
luovutustapaan. Lakiehdotuksen 28 §:ssä olisi säädetty viranomaisten tiedonkeruun vähentä-
misen perusteista ja hallinnon asiakkaan hallinnollisen taakan vähentämisestä. Pykälä on lä-
heisessä suhteessa tietosuoja-asetuksessa säädettyyn henkilötietojen käsittelyn minimointivaai-
timukseen, mutta ehdotettava säännös koskee kaikkia tietoaineistoja, joita viranomaiset kerää-
vät hallinnon asiakkailta oli asiakas sitten luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Ehdotettava
sähköistä luovutustapaa koskevat pykälät tarkentavat tietojensaantioikeuksia koskevia sään-
nöksiä luovutustavan osalta. Tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka jul-
kis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi
voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältä-
miä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion
lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tie-
tosuoja-asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Siten lakiehdotuksen 29-31 §:t si-
sältyvät tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mahdollistamaan liikkumavaraan ja ne toteuttavat

yhdessä julkisuuslain kanssa asiakirjajulkisuuden toteuttamista, mutta samalla ne sisältävät suojatoimia, joilla estetään rajoituksen pääsy henkilötietoihin ja muihin tietoaaineistoihin teknisten rajapintoja ja katseluyhteyksien avulla. Siten sääntely perustuu osittain myös tietosuojasetuksen 6 (3) artiklan mahdollistamaan liikkumavaraan asianmukaisen ja laillisen käsittelyn varmistamiseksi.

Lakiehdotuksen 8 luvun säännöksiä tarkoituksena on varmistaa hallinnon asiakkaiden etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien todentaminen viranomaisten tietoaaineistoista sekä muun muassa virkavastuun toteuttaminen todentamalla muun muassa, miten viranomainen on tehtävään hoitanut ja onko tehtävien hoitamisessa noudatettu tarkoin lakia, kuten perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetään. Viranomaisten toiminnan yhteydessä syntyvistä tietoaaineistoista voidaan todentaa sekä viranomaisten velvollisuudet että hallinnon asiakkaiden edut, oikeudet ja velvollisuudet. Tietoaaineistojen säilyttämisen perusteet on tästä syystä syytä säätää laissa. Sinällään henkilötietojen säilyttämisestä on säädetty yleisellä tasolla myös tietosuojasetuksessa, jonka mukaan rekisterinpitäjä määrittelee käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat. Ehdotettava sääntely ei ole ristiriidassa tietosuojasetuksessa säädetyn kanssa, koska viranomainen rekisterinpitäjänä määrittelee säilytettävien tietojen säilytysajat ottaen huomioon tietojen minimointivaatimus sekä viranomaisten tietoaaineistoihin kohdistuvat muut vaatimukset. Viime kädessä säilyttämisessä on kysymys siitä, että sillä varmistetaan asianmukainen ja laillinen asiakirjojen käsittely ja säilyminen viranomaisissa tietosuojasetuksen 6 (3) artiklan mahdollistaman liikkumavaran puitteissa.

Lakiehdotuksen 33-36 §:n säännökset olisivat viranomaisten tietoaaineistojen arkistointia koskevia perusteita, joiden tarkoituksena olisi varmistaa kansallisen kulttuuriperinnön säilyminen sekä mahdollistaa myöhemmin tapahtuva tieteellinen ja historiallinen tutkimus. Yleisen edun mukainen arkistokäyttötarkoitus kuuluu tietosuojasetuksen soveltamisalaan silloin, kun arkistossa olevat tiedot koskevat eläviä henkilöitä. Ehdotettavan lain säännökset arkistoinnista koskisivat kaikkia viranomaisten tietoaaineistoja, jotka on arkistoitu tai aiotaan arkistoida riippumatta siitä, koskevatko ne elossa olevia luonnollisia henkilöitä. Yleisen edun arkistokäyttötarkoituksen käsittelyn oikeusperusteesta olisi säädetty tietosuojasetuksen 6 (3) artiklan mahdollistamalla perusteella tietosuojalain 4 §:n 4 kohdassa. Lakiehdotuksessa olevat arkistointia koskevat säännökset viranomaisten tietoaaineistojen osalta määrittelevät osaltaan arkistoinnin vastuuta sekä perusteista, joilla varmistetaan asianmukainen ja laillinen käsittely sekä mahdollistetaan aineistojen käyttö muun muassa tieteellistä ja historiallista tutkimusta varten. Tästä tieteellistä tutkimusta varten luovutettavista tietoaaineistoista arkistosta olisi säädetty julkisuuslaissa, johon ehdotetaan 3. lakiehdotuksessa joitakin muutoksia arkistosta tapahtuvien asiakirjojen antamista koskeviin säännöksiin. Lakiehdotuksen 38 §:n metatietopalvelu ei sisältäisi lähtökohtaisesti sellaisia tietoaaineistojen kuvailutietoja, jotka olisivat henkilötietoja, mutta niiden perusteella kuitenkin voitaisiin ainakin välillisesti lähteä hakemaan yksittäistä henkilöäkin koskevia tietoja. Jos metatietopalveluun sisältyisi henkilötietoja, olisi niiden rekisterinpitäjänä Kansallisarkisto. Joka tapauksessa metatietopalvelun ylläpito edellyttää henkilötietojen käsittelyä ainakin siltä osin kuin sinne myönnetään käyttöoikeuksia ylläpitää ja hakea metatietoja arkistoiduista tietoaaineistoista. Metatietopalvelussa tapahtuva henkilötietojen käsittely perustuisi lakisääteisen veloitteen hoitamiseen, josta olisi säädetty käsittelyperusteena tietosuojasetuksen 6 (1) c alakohdassa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen soveltamisala olisi laaja ja se koskisi samoja organisaatioita kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, joka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp).

Tiedonhallintalaki koskisi myös eduskunnan virastoja, eduskunnan ohjauksessa olevia julkisoikeudellisia laitoksia (Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos) sekä yliopistoja. Siten laki on

merkityksellinen näiden organisaatioiden osalta perustuslain kannalta katsottuna. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon lakia ei sovellettaisi ehdotetun lain perusteella, vaan 1. lakiehdotus sisältäisi viittaussäännöksen kirkkolakiin. Evankelis-luterilaiseen kirkkoon sovelletaan kirkkolain perusteella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, joten keskeisiltä osin myös tiedonhallintaa koskeva sääntely tulisi myös koskemaan erikseen säädettyä evankelis-luterilaista kirkkoa.

Lakiehdotuksessa esitetään sääntelyn kohdistuvan myös yliopistoihin, koska yliopistojen toimintaa sovelletaan julkisuuslakia. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 123 §:n 1 momentin kannalta katsottuna. Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat, eivätkä valtion yleiset, hallintoviranomaiset (HE 7/2009 ja PeVL 11/2009 vp). Hallituksen esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joissa valtion hallintoviranomaiset voisivat vaikuttaa yliopistojen sisäiseen hallintoon, kuten tietohallinnon tai asiakirjahallinnon tehtävien toteuttamiseen. Valtiovarainministeriön toimivalta ohjata tietovarantojen yhteentoimivuutta ei ulotu yliopistoihin. Tiedonhallintalautakunnan valvontatehtävään ei ole säädetty valvontatoimivaltaa suhteessa yliopistoihin. Yliopistojen mahdollisuudesta arkistoida tieteellisen tutkimuksen aineistoja on ehdotettu säädettäväksi tiedonhallintalaissa, mutta säännös ei pakota yliopistoja arkistomaan tutkimusaineistoja, vaan säännös on muotoiltu mahdollistavaksi.

Tiedonhallintalaki koskisi myös eduskunnan ohjauksessa olevia itsenäisinä julkisoikeudellisiin laitoksina toimivia Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia. Laissa ei ole ehdotettu säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista tai muusta sellaisesta ohjauksesta, joka ulottuisi näihin eduskunnan ohjauksessa oleviin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Lain soveltamisalaa olisi rajoitettu näihin tiedonhallintayksikköihin siltä osin kuin laissa on säädetty valtion viranomaisille ohjaustoimivaltaa tiedonhallinnassa, joten ehdotus ei ole ongelmallinen suhteessa eduskunnan virastoihin ja eduskunnan ohjauksessa toimiviin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt edellä esitettyjen tiedonhallintayksikköjen osalta, ettei valtionhallinnon viranomaisilla tulisi olla ohjaustoimivaltaa näihin organisaatioihin (PeVL 46/2010 vp), joten lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset. Vaikka valtionviranomaisilla on monissa laeissa säädetty oikeuksia valvoa yliopistojen, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin toimintaa, ei tiedonhallintalautakunnalle ole säädetty näihin valvontatoimivaltaa, koska lautakunnan tehtävänä on lähinnä hallinnollisen ohjauksen toteuttaminen valvontatehtävän avulla.

Tiedonhallintalaissa olisi myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia koskevia säännöksiä, kun ne hoitavat valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Säännös on sidoksissa julkisuuslain 4 §:ssä säädettyyn viranomaisen käsitteeseen, johon kuuluvat myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden hoitaessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä. Käytännössä näistä tehtävistä on säädetty sopimusasetuksella. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

Ehdotettavaa lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin ainoastaan 4-7 lukujen osalta silloin, kun ne hoitavat valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä, jotka on annettu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla käytännössä sopimusasetuksissa. Muissa tilanteissa ehdotettava laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin. Lain 4-7 lukujen soveltaminen on tarpeellista viranomaistoiminnan järjestämiseksi valtakunnan viranomaistehtävien hoitamiseksi ja tietojen hyödyntämisen varmistamiseksi samoin kuin

valtakunnan viranomaisen hoitaisi vastaavaa tehtävää. Lakiehdotuksen asianhallintaa koskevat säännökset olisivat suoraan sidoksissa julkisuuslain tiedonsaantia koskeviin säännöksiin, joten näiden säännösten soveltaminen vaikuttaisi joka tapauksessa niissä tilanteissa, joissa Ahvenanmaan viranomaiseen sovellettaisiin valtakunnan julkisuuslakia Ahvenanmaan julkisuuslain sijaan. Sääntelyn rajaaminen ja soveltamisalaa koskeva sääntely ovat tarpeellisia, jotta on selvää, missä tilanteissa ja missä määrin ehdotettava laki tulisi sovellettavaksi silloin, kun Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen sovelletaan valtakunnan julkisuuslakia. Soveltamisala on rajoitettu välttämättömään valtakunnan viranomaiselle kuuluvien tehtävien järjestämiseksi asianmukaisella tavalla. Sääntely ei olisi ristiriidassa myöskään itsehallintolain kanssa, koska arkistointia koskevat säännökset olisi rajattu Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia koskien pois tiedonhallintalain soveltamisesta. Myöskään erilaiset ohjaustoimivaltaa koskevat säännökset eivät tulisi sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin missään tilanteessa. Sääntely tulisi sovellettavaksi 4-7 lukujen osalta vain tilanteissa, joissa Ahvenanmaan viranomaisen hoitaa valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä ja noudattaa niissä muutenkin hallinnon yleislakeja niiden soveltamisalan perusteella. Soveltamisalaa koskeva säännös johtuu osittain julkisuuslaissa valitusta sääntelymallista, jossa erikseen viranomaisena todetaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset tehtäväperusteisesti. Jotta tiedonhallintalaki ei olisi ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa, soveltamisalaa ehdotettaisiin rajoitettavaksi.

Tiedonhallintalakia sovellettaisiin laajasti kuntiin, kuntayhtymiin ja maakuntiin. Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty perustuslain 121 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Laissa ei ehdoteta säädettäväksi siitä, miten kunta järjestää hallintonsa ehdotettavassa 1. lakiehdotuksessa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi, vaan kunta voi itse päättää, miten se organisoii tiedonhallintaan liittyvät tehtävät kuitenkin ottaen huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat rajoitteet. Laissa ei ole säädetty siitä, miten kuntien tulisi järjestää tehtävät, jotka kuuluvat tietohallinnolle tai asiakirjahallinnolle. Kunnan johdon velvollisuutena on huolehtia tiedonhallinnan järjestämisen perusteista. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, joten kunnanhallituksen tehtävänä on huolehtia tiedonhallinnan järjestämisestä kunnan hallinnossa ja palvelutuotannossa. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on asetuksenantovaltuus, joka koskee metatietojen toimittamista arkistoitavista tietoaineistoista. Asetus voisi kohdistua kuntien velvollisuuteen toimittaa arkistoitavista tietoaineistoista tietoja metatietopalveluun. Asetuksenantovaltuus koskee teknisiä yksityiskohtia. Tietojen toimittamisvelvollisuudesta on säädetty laintasolla. Ehdotettavalla lailla muutettaisiin niitä muodostuneita käytäntöjä, joissa valtion viranomaiset ovat tosiasiallisesti, joko tietoturvallisuuden tai arkistointiin liittyvillä perusteilla, asettaneet kunnille lakiin perustumattomia uusia velvollisuuksia. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin sekä tietoturvallisuuden perusvaatimuksista että arkistoinnin perusteista, joten kuntien velvollisuudet perustuisivat jatkossa lain nimenomaisiin säännöksiin eikä valtion viranomaisten asettamiin erilaisiin ehtoihin tai määräyksiin tai muihin sitoviksi muodostuneisiin käytäntöihin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut myös, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp, PeVL 34/2013 vp, PeVL 30/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 41/2010 vp). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta. Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle

vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteuttamisvastuun kannalta. Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Kuntien toiminnan valvonta perustuu osittain julkisuusperiaatteen toteuttamiseen. Lain keskeisenä tavoitteena on julkisuusperiaatteen edistäminen, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttaminen tiedonhallinnassa ja tiedonhallinnan avulla sekä tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaaminen kuntien tietoaaineistoihin. Lakiehdotuksessa esitetyt muutokset ja uudistukset on arvioitu aiheuttavan kunnille ja kuntayhtymille kertaluonteisia kustannuksia 80-130 miljoonaa euroa, joka jakaantuu useammalle vuodelle. Sääntely jää myös monilta osin yleiselle tasolle, jolloin kunnille jää harkittavaksi ne keinot, joilla laissa säädettyt velvollisuudet toteutetaan.

Lakiehdotuksessa ehdotetut tiedonhallinnan kuvaamista ja asianhallintaa koskevat velvollisuudet perustuvat voimassa olevaan, mutta kumottavaksi ehdotettavaan sääntelyyn. Kunnat ovat joutuneet myös hiljattain tarkistamaan tiedonhallinnan kuvauksiaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua 25.5.2018. Tiedonhallintaa koskevia kuvauksia kuntien on pitänyt laatia ja ylläpitää julkisuuslain, henkilötietolain ja arkistolain perusteella. Lisäksi tietohallintolaissa on säädetty kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisesta, mutta se ei ole ollut sitovaa sääntelyä. Kaiken kaikkiaan kuntien on pitänyt resursoida lakisääteisten tiedonhallintaa koskevien kuvausten ylläpito ja kuvaamisvelvollisuuksien keskittäminen yhteen kuvaukseen voi tuoda jonkin verran kunnille säästöjä pitemmällä aikavälillä monikertaisen kuvaamisen vähentymisen myötä. Kuvaamisvelvollisuuden keskittäminen parantaa edellytyksiä kuntien toiminnan suunnittelun kehittämiseen ja kunnan toiminnan operatiivisen tietojohdamisen tehostamiseen.

Ehdotettu sääntely edellyttää, että kunnat päivittävät ja yhteensovittavat olemassa olevat kuvaukset vastaamaan tiedonhallintamallin sisältöä. Kuntien on pitänyt kumottavaksi ehdotettavan julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan suunnitella ennalta tiedonhallintaan vaikuttavat muutokset, kun tietojärjestelmiä on käyttöön otettu tai kun kuntien hallinnossa on tehty muutoksia. Tiedonhallinnan muutosten kuvaamisvelvollisuus ei olisi uusi tehtävä kunnille, vaan tähän olemassa olleeseen velvollisuuteen tarkennus.

Tietoturvallisuuden toteuttamista koskevat vaatimukset vastaavat pääosin alan olemassa olevia käytäntöjä. Sääntelyllä on painavat perusteet, jotta nykytilassa tapahtuva valtion viranomaisten tietoluovutusten yhteydessä antamaan käytännössä pakottavaan tietojen suojaamista koskevaan ohjaukseen voidaan tehdä muutos siten, että valtion viranomainen ei voi antaa kunnille velvoittavia uusia vaatimuksia, vaan vaatimukset tulevat suoraan laista. Tietoturvallisuuden toteuttamiseen liittyvät vaatimukset edellyttävät kuntia varmistamaan tietoturvatöiden ajantasaisuuden. Tästä voi syntyä kunnille kustannuksia. Joka tapauksessa kuntien on varmistettava tietojärjestelmien tietoturvajärjestelyjen ajantasaisuus tietosuoja koskevien säännösten perusteella. Näitä säännöksiä on paitsi tietosuoja-asetuksessa, mutta myös erityislainsäädännössä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon säädöksissä. Kunnilla on ollut arkistolain nojalla velvollisuus arkistonmuodostajina arkistoida ne asiakirjat, jotka Kansallisarkisto on määrännyt arkistoitavaksi.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää säännökset myös tietojen luovuttamisesta teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla. Aiemmin tietojen luovuttamisesta on säädetty teknisten käyttöyhteyksien käyttönä ja säännöksiin on sisältänyt tietojen luovuttavalle viranomaiselle velvollisuuden varmistaa, että luovutuksen saajalla on riittävät tietojen suojaukseen liittyvät menettelyt käytössä. Tämä on johtanut erilaisiin menettelyihin ja vaatimuksiin viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet jo pitkään julkisen hallinnon viranomaisten tehtävien tehokasta hoitoa haittaava tekijä. Uudella sääntelyllä pyritään tehostamaan viranomaisten toimintaa ja tietojen hyö-

dyntämistä sekä vähentämään moninkertaista tietojen keräämistä. Teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteutukset on päivitettävä kunnissa vastaamaan ehdotettujen säännösten vaatimuksia. Osa laissa säädetyistä vaatimuksista on jo toteutettu teknisiä käyttöyhteyksiä avattaessa sekä osa velvollisuuksista kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa on ollut jo aiemmin tarkempia säännöksiä katseluyhteyksien käytöstä. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen edistää kuntien toiminnan tehostamista. Siten rajapintojen saattaminen toimiviksi voidaan arvioida olevan myös toiminnan kehittämistä tukeva investointi, koska tiedon liikkuvuuden parantaminen tehostaa myös viranomaisten tehtävien suorittamista.

Arkistointiin liittyviin perusvelvollisuuksiin ei ole tulossa muutoksia, mutta kuntien ei tarvitse jatkossa arkistoida asiakirjojaan paperimuodossa, jolloin kuntien ei tarvitse investoida uusien arkistotilojen rakentamiseen.

Ehdotettavan 1. lakiehdotuksen kustannusvaikutukset yksittäiseen kuntaan tai kuntayhtymään jakaantuvat usealle vuodelle eivätkä ole merkittäviä, kun huomioon otetaan kumottavissa säädöksissä ja säännöksissä olevat velvollisuudet. Pienten kuntien osalta kuntakohtainen vaikutus vähenee siitä syystä, että kunnat ovat organisoineet tieto- ja viestintätekniisiä toimintojaan alueellisiin sidosyksiköinä toimiville yrityksille. Siten tiedonhallintaa koskevien teknisten vaatimusten toteuttaminen tehdään käytännössä näissä yrityksissä kuntien välisenä yhteistyönä. Maakuntien rahoittamisesta vastaa valtio ja laki olisi voimassa maakuntien aloittaessa toimintansa, joten maakuntien tulisi omassa toiminnassaan ottaa huomioon ehdotettavissa laeissa olevat säännökset.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentissa säädettäisiin asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskevan tehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi. Säännös olisi mahdollistava. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2012 vp todennut, että perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ovat Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen. Koska asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen on asiakirjojen tallentamista, on se myös julkinen hallintotehtävä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotettava 4 momentin perusteella yksityinen hoitaisi asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista viranomaisen toimeksiannosta sopimusperusteisesti. Hallinnon yleislait tulisivat sovellettavaksi tällaisiin yksityisiin suoraan kukin lain soveltamisalaa koskevia säännösten osalta. Momentti sisältäisi viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvauslakiin, jotta tehtävä voitaisiin antaa yksityisen hoidettavaksi. Asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon ei ole julkisen vallan käyttöä, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvän avustavan tehtävän hoitamista. Rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset eivät siten tule sovellettavaksi suoraan rikoslain (39/1889) 40 luvun perusteella, vaan rikosoikeudellisen virkavastuun laajentaminen muihin kuin julkista valtaa sisältäviin julkisiin hallintotehtäviin on tehtävä erityislainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamista myös sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa (ks. esimerkiksi PeVL 11/2006 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 30/2012 vp). Asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon on teknisluonteinen tehtävä, joka kuitenkin edellyttää erityistä huolellisuutta. Tällaiset teknisluonteiset ja rutii-niluonteiset tehtävät voidaan katsoa viranomaisesta riippuen tarkoituksenmukaiseksi antaa yksityisen hoidettavaksi muun muassa viranomaistoiminnan tehokkuuteen ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön mahdollistamiseksi muun muassa ruuhkahuippujen tasaamiseksi. Kunkin tiedonhallintayksikön arvioitavaksi jää erikseen, onko tehtävän antaminen tarkoituksenmukaista yksityiselle, vaikka laissa tällainen ulkoistaminen mahdollistettaisiinkin. Perus-

tuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena asiakirjojen tallentamista koskevan tehtävän antamisen yksityiselle (PeVL 30/2012 vp) julkista hallintotehtävää koskevien sääntelyvaatimusten puitteissa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 29–31 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi eräistä tietojen sähköistä luovutustavoista teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla. Sääntelyn olisi tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva hajanainen sääntely. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen suojaan koskeviin sääntelykohteisiin kuuluu teknisestä käyttöyhteydestä säätäminen (lähtien PeVL 12/2002 vp), mutta viimeaikaisessa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole enää erikseen maininnut tärkeänä sääntelykohdevaatimuksena teknisestä käyttöyhteydestä säätämistä (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen lausuntokäytännön mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, ja PeVL 38/2016 vp). Lakiehdotuksessa sekä teknisen rajapinnan että katseluyhteyden avulla tapahtuvien tietoluovutusten sääntely on laadittu yksityiskohtaiseksi siten, että siinä asetetaan tarkat edellytykset siitä, missä tilanteissa ja miten tietoja voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla sekä minkälaiset tietoturvasuuteen liittyvät menettelyt tällaisilla tavoilla luovutettaessa tietoja on toteutettava. Sääntely on näiden luovutustapojen osalta ehdotettu säädettäväksi kattavalla, täsmällisellä ja tarkkarajaisella tavalla siten, että säännöksistä ilmenee, milloin niitä voi soveltaa, millä edellytyksillä tällä tavalla tietojen luovutus voi tapahtua ja miten tietojen luovutus tapahtuu. Tiedonhallintalaki ei mahdollistaisi tietopalvelujen kehittämistä tietoverkkoon niissä tilanteissa, joissa tietopalvelut sisältäisivät henkilötietoja, vaan tällaisista tietopalveluista säädettäisiin erikseen, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi tietoaineistojen säilytysaikojen määräytymisen perusteista. Sääntely on merkityksellinen siltä osin kuin tietoaineistoihin sisältyy henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti, että henkilörekisterin säilytysajat kuuluvat niihin seikkoihin, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla (lähtien PeVL 14/1998 vp ja PeVL 25/1998 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista (PeVL 51/2002 vp ja PeVL 54/2010 vp). Kuitenkin, jos tähän on tietojärjestelmän luonteen tai tarkoituksen mukainen peruste, voidaan henkilötietoja säilyttää pysyvästi (PeVL 3/2009 vp ja PeVL 54/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään todennut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 38/2016 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen mukaan lukien sosiaalihuollon asiakastiedot, tulisi säätää edelleen tarkemmin kuin muusta henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp). Tästä syystä lakiehdotuksessa olisi erikseen viitattu arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikojen osalta muualla laissa säädettyihin säilytysaikoihin. Muilta osin säilytysajat jatkossa voitaisiin määrittellä ehdotettavan tiedonhallintalain sekä Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella.

Tiedonhallintalaissa säädettäisiin arkistoinnin perusteista viranomaisten toiminnassa ja julkisuuslaissa tiedonsaannista arkistoidusta aineistosta. Säännösehdoituksissa turvataan erityisesti tieteellisen tutkimuksen vapaus. Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 13/2007 vp), että

toimiva arkistointijärjestelmä, kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville sekä tutkimuksen turvaaminen täyttävät hyväksyttävän tavoitteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset arkistoinnille. Perustuslakivaliokunnan mukaan hyvä arkistointijärjestelmä on myös perusta tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudelle. Arkistoinnin perusteita koskevissa ehdotuksissa olisi pyritty tasapainottamaan tietoaineistoihin sisältyvän kansallisen kulttuuriperinnön säilymisen intressi, tieteellisen tutkimuksen vapauden intressi suhteessa yksityiselämän suojaan ja siihen kuuluvaan henkilötietojen suojaan. Arkistointia koskevassa päätöksenteossa pitäisi ottaa huomioon myös arkistoinnista vastuussa olevien toimijoiden sekä arkistoon siirtävien toimijoiden voimavarat. Arkistointia koskeva päätöksenteko on eriytetty monialaisen asiantuntemuksen perusteella koottuun lautakuntaan erotuksena arkistointitehtäviä hoitavista toimijoista. Ehdotukset edistävät hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista arkistointia koskevia päätöksiä tehtäessä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus pitää sisällään asetuksenantovaltuuksia. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esimerkiksi PeVL 38/2013 vp). Valiokunta on painottanut, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (esimerkiksi PeVL 26/2017 vp). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (esimerkiksi PeVL 10/2016 vp ja PeVL 49/2014 vp).

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällöstä ja ylläpidon toteutuksesta. Laissa olisi säädetty siitä, että ministeriöiden velvollisuutena olisi ylläpitää yleistä tiedonhallintakarttaa. Asetuksessa säädettäisiin ministeriöihin kohdistettuna niistä tietosisällöistä, joita tiedonhallintakarttaan tulisi sisällyttää sekä teknisestä tavasta, jolla ylläpito toteutettaisiin. Ehdotettu säännös tarkentaa yleisen tiedonhallintakartan ylläpitoa koskevaa velvollisuutta tietosisällön ja ylläpiloteknologian osalta ja sääntely rajautuu ministeriöihin. Sääntely olisi käytännössä valtioneuvoston sisäistä työn järjestämistä.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin asettaa yhteistyötä varten tarvittavia neuvottelukuntia tai muita yhteistyöelimiä ja säätää niiden menettelytavoista. Pykälän 1 momentissa olisi säädetty puolestaan yhteistyön kohteista. Asetuksenantovaltuus liittyisi käytännössä valtiovaraministeriön tehtävän hoitamiseen. Neuvottelukunnilla tai yhteistyöelimillä ei olisi itsenäistä päätöksentekovaltaa, vaan ne olisivat yhteistyöfoorumia viranomaisten välisen yhteistyön toteuttamiseksi. Neuvottelukuntien ja yhteistyöelimien toiminnan järjestämiseksi olisi kuitenkin tarvetta määritellä valtioneuvoston asetuksilla tarvittavilta osin yhteistyön muodoista ja yhteistyöhön liittyvistä tehtävistä, joiden perusteista olisi säädetty 1 momentissa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentin mukaan tiedonhallintalautakunnan sihteerien tehtävistä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Asetus sisältäisi säännökset sihteerien tehtävienjaosta sekä asioiden valmistelusta lautakunnan käsittelyä varten. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan lautakunnan päätöksentekomenettelyistä, kokoonpanoista sekä niissä käsiteltävistä asioista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus rajaisi jo

itsessään sanamuotojensa perusteella sitä, mistä asioita valtioneuvoston asetuksella tulisi säätää. Asetuksen antaminen on välttämätöntä lautakunnan toiminnan järjestämiseksi ja tehtävien hoidon toteuttamiseksi. Sääntely pitää sisällään yksityiskohtia päätöksentekomenettelystä muun muassa äänestystilanteessa. Yleisesti päätöksenteossa ja käsittelyssä noudatetaan hallintolain säännöksiä, joten asetuksella ei voida säätää asioista, joista on säädetty hallintolaissa.

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä on säädetty voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella. Asetus sisältäisi tarkemmat säännökset, millä perusteilla lausunto pitäisi pyytää, lausuntopyynnön sisällöstä ja lausuntoasian käsittelystä sekä lausunnossa ilmaistujen kehittämiskohteiden seurannasta.

Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin turvallisuusluokan III, II ja I asiakirjojen käsittelystä valtion virastoissa ja laitoksista toimivissa viranomaisissa ja muissa valtion viranomaisissa. Vastaavat säännökset sisältyvät nyt valtiorhallinnon tietoturvallisuudesta annettuun asetukseen, joka kumoutuisi lakiehdotuksen hyväksymisen myötä. Tästä syystä turvallisuusluokiteltavien tietojen yksityiskohtaisista käsittelyyn liittyvistä menettelyistä pitäisi säätää uusi asetuksenantovaltuus, jonka perusteella voitaisiin antaa vastaavat säännökset asetuksessa valtion virastoja ja laitoksia koskien.

Lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentissa olisi ehdotettu asetuksenantovaltuutta siihen, että yksityiskohtaisista tietoaineistojen kuvailuja koskevista metatiedoista säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella. Valtuus pitäisi sisällään yksityiskohtaisia määräyksiä tietoaineistojen kuvailutiedoista. Kuvailutiedot eivät olisi sellaisia, että niistä pitäisi säätää laissa. Kuvailutietojen toimittamisesta olisi säädetty laissa. Kuvailutiedot liittyisivät tietoaineistojen kokonaisuuteen eikä yksittäisiin asiakirjoihin, jolloin kysymys ei olisi yksittäisiin asiakirjoihin sisältyvien tietojen antamisesta.

Näillä perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska hallituksen esitys sisältää joitakin ehdotuksia, joilla on kytkenä perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämiin kannanottoihin, pidetään perustuslakivaliokunnan lausuntoa tarpeellisena.

1.

Laki

julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
Lain tarkoitus

Tämän 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.

Tällä lailla edistetään julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *viranomaisella* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuja yliopistoja ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettuja ammattikorkeakouluja;
- 2) *tiedonhallintayksiköllä* valtion virastoa tai laitosta, eduskunnan virastoa, valtion liikelaitosta, maakuntaa, kuntaa, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta, ortodoksista kirkkoa ja sen seurakuntaa, yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettua ammattikorkeakoulua;
- 3) *tietojärjestelmällä* tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisu-järjestelyä;
- 4) *asiakirjalla* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa;
- 5) *tietoaineistolla* asiakirjoista ja muista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta;
- 6) *tietovarannolla* tiedonhallintayksikön tehtävien hoidossa ja toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti;
- 7) *tiedonhallinnalla* 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;
- 8) *toimintaprosessilla* viranomaisen asiankäsittely- tai palveluprosessia;
 - 9) *arkistoinnilla* viranomaisen toiminnassa syntyneiden tietoaineistojen tai niiden osien siirtämistä tietovarannosta arkistoon kulttuuriperinnön säilyttämistä, tieteellistä ja historiallista tutkimusta varten;
 - 10) *tietoturvallisuudella* tietoaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamista hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä toimenpiteillä (*tietoturvallisuusustoimenpide*).
 - 11) *teknisellä rajapinnalla* sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä.

3 § *Lain soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan tiedonhallintayksikköjen ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallintaan niiden käsitellessä tietoaineistoja, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Kuitenkin tämän lain 4 luvussa säädettyjä tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti tiedonhallintayksikköjen toimintaan.

Asiankäsittelyssä ja palvelujen tuottamisessa noudatettavista menettelyistä sekä tiedonsaantioikeudesta viranomaisten asiakirjoihin ja salassapidosta säädetään erikseen. Tätä lakia sovelletaan Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon siten kuin kirkkolaissa (1054/1993) säädetään.

Eduskunnan virastoihin, Kansaneläkelaitokseen ja Suomen Pankkiin sovelletaan tämän lain 4 §:ä, 32–33 §:ä, 36 §:ä ja 38 §:ä sekä 3–7 lukuja ja 9 lukua. Tämän lain 4 §:ssä sekä 4–9 luvuissa olevia viranomaista ja tiedonhallintayksikköä koskevia säännöksiä sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun tai silloin, kun niihin sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Yliopistolaisissa tarkoitettuihin yliopistoihin tätä lakia sovelletaan muuten kuin 2 luvun ja 34–35 §:n osalta. Tämän lain 4–7 lukuja sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin siltä osin kuin ne hoitavat valtakunnan viranomaiselle kuuluvia tehtäviä.

4 § *Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä*

Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on

- 1) määritelty tässä tai muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut;
- 2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuusjärjestelyistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta;
- 3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä sekä tiedonhallintayksikön ohjeista;
- 4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi;
- 5) riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta;

2 luku

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus

5 §

Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus

Valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. Tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriö:

- 1) huolehtii julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta;
- 2) ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi;
- 3) ohjaa viranomaisten ylläpitämien yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden kehittämistä.

Ministeriöiden on huolehdittava julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällöstä ja ylläpidon toteutuksesta.

6 §

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniisen palvelujen tuottamisen yhteistyö

Valtiovarainministeriön on huolehdittava, että julkisen hallinnon tiedonhallintaaja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinoitua varten on järjestetty valtion viranomaisten, kuntien ja maakuntien viranomaisten sekä itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten yhteistyötavat ja -menettelyt. Yhteistyön tarkoituksena on edistää tämän lain tarkoituksen toteuttamista sekä julkisen hallinnon toimintatapojen ja palvelujen tuotantotapojen kehittämistä tietovarantoja ja tietoaaineistoja sekä tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Yhteistyössä seurataan ja arvioidaan julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen kehittymistä, muutoksia ja vaikutuksia.

Valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella voidaan asettaa yhteistyötä varten tarvittavia neuvottelukuntia tai muita yhteistyöelimiä ja säätää niiden menettelytavoista.

7 §

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (*tiedonhallintalautakunta*), jonka tehtävänä on

- 1) päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaaineistoista (*elinkaari päätös*) 35 §:n mukaisesti,
- 2) valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä
- 3) edistää tiedonhallinnan menettelytapojen kehittämistä ja tämän lain vaatimusten mukaisuuden toteuttamista.

Tiedonhallintalautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä yksitoista muuta jäsentä sekä heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on oltava muu ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä jäsenillä ylempi korkeakoulututkinto. Lautakunnan jäsenistä edustaa:

- 1) kolme tieteellisen tai historiallisen tutkimuksen asiantuntemusta,
- 2) yksi tilastotoimen asiantuntemusta,
- 3) yksi kuntien, yksi maakuntien ja yksi valtionhallinnon tietoturvallisuuden asiantuntemusta,
- 4) yksi kuntien, yksi maakuntien ja yksi valtionhallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden asiantuntemusta sekä
- 5) kolme arkistoinnin asiantuntemusta.

Valtioneuvoston nimittää tiedonhallintalautakunnan jäsenistä valtiovarainministeriön esittelystä lautakunnan puheenjohtajan sekä edellä 2 momentin 2, 3 ja 4 kohdissa tarkoitettujen jäsenet sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä tiedonhallintalautakunnan varapuheenjohtajan sekä edellä 3 momentin 1 ja 5 kohdissa tarkoitettujen jäsenet. Tiedonhallintalautakunnan toimikausi on kolme vuotta.

Lautakunnan jäseneneen, varajäseneneen ja sihteerin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessa lautakunnalle säädettyjä tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Lautakunnan jäsenille ja varajäsenille maksetaan tehtävien hoitamisesta palkkio. Valtiovarainministeriö vahvistaa palkkioiden määrät.

Lautakunnalla on kaksi sihteeria, jotka toimivat lautakuntaan tulevien asioiden esittelijöinä tehtäväjakonsa mukaisesti. Valtiovarainministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö määrää virkamiehistään lautakunnan sivutoimiset sihteerit tehtäviinsä lautakunnan toimikaudeksi. Valtiovarainministeriön esittelystä sihteerien tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tiedonhallintalautakunta voi asettaa väliaikaisia jaostoja suositusten laatimista ja ylläpitoa varten. Jaostoihin voi kuulua valtion, kuntien, maakuntien, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen asiantuntijoita. Lautakunnan sihteerit toimivat puheenjohtajina jaostoissa. Väestörekisterikeskuksen tehtävänä on avustaa lautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja ylläpidossa.

8 §

Tiedonhallintalautakunnan päätöksenteko ja valvontatehtävä

Tiedonhallintalautakunnassa käsiteltäviin asioihin sovelletaan hallintolakia. Tiedonhallintalautakunta päättää annettavista suosituksista täysistunnoissa. Valvonta-asiat ja arkistointiasiat lautakunta käsittelee ja päättää eri kokoonpanoissa. Lautakunnan päätöksentekomenettelyistä, kokoonpanoista sekä niissä käsiteltävistä asioista säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on valvoa valtion virastojen ja laitosten, kuntien, maakuntien ja itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten tiedonhallinnan kuvausten laadintaa, tietoa-aineistojen rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyjä. Tiedonhallintalautakunnalla on oikeus saada valvontakohteena olevilta tiedonhallintayksikköjen viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä maksutta välttämättömät tiedot valvontatehtävän hoitamiseksi tiedonhallintamallista, käytetyistä tiedonhallinnan menettelyistä ja käytettävästä teknologiasta. Tiedonhallintayksikön on toimitettava pyydettyt tiedot viivytyksettä asetettuun määräaikaan mennessä tiedonhallintalautakunnalle.

Jos tiedonhallintalautakunta havaitsee tämän lain säännösten noudattamisessa puutteita tiedonhallintayksikön menettelyissä tai käytetyssä teknologiassa, voi lautakunta kiinnittää tiedonhallintayksikön huomiota tiedonhallintaan liittyvien vaatimuksien täyttämiseen tai saattaa tiedonhallintayksikön tietoon käsityksensä tämän lain mukaisesta menettelystä.

Tiedonhallintalautakunnalla ei ole toimivaltaa asioihin, jotka koskevat valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaa.

9 §

Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen

Rekisteröidyn oikeudesta saattaa arkistointia koskevat henkilötietojen käsittelytoimet tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi sekä tietosuojavaltuutetun suorittamasta valvonnasta säädetään erikseen.

Tiedonhallintalautakunnan tekemään elinkaari päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Kuitenkin muutosta saa hakea valittamalla vain asian tiedonhallintalautakunnassa vireille pannut tiedonhallintayksikkö, Kansallisarkisto sekä tiedonhallintayksikkö, jota päätös välittömästi velvoittaa. Hallinto-oikeuden on varattava asiassa tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi, jos elinkaari päätös koskee henkilötietojen käsittelyä. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 luku

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

10 §

Tiedonhallintamalli

Tiedonhallintayksikön on arvioitava palvelujen ja toimintaprosessien tietojenkäsittelyyn liittyvät tarpeet sekä suunniteltava ja kuvattava tavat, joilla tietoaineistot muodostuvat tietovarantoihin. Arvioinnissa ja suunnittelussa on otettava huomioon muiden tiedonhallintayksikköjen olennaisten tietovarantojen hyödynnettävyys tietoaineistoja muodostettaessa. Tässä tarkoituksessa tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintayksikön on toimittava tiedonhallintamallin määritysten mukaisesti.

Tiedonhallintamallin on sisällettävä vähintään seuraavat tiedot:

- 1) toimintaprosesseista; niitä kuvaavat nimikkeet, prosessista vastaava viranomainen, prosessin tarkoitus ja lopputulos sekä prosessin sidokset muihin prosesseihin;
- 2) tietovarannoista; tietovarantojen nimikkeet, kuvaukset tietovarantojen sidoksista niitä käytäviin toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin sekä lisäksi tietovarantojen tietoaineistoista yleisen tietosuoja-asetuksen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot riippumatta siitä, käsitelläänkö tietovarannossa henkilötietoja;
- 3) tietoaineistoista; tieto arkistoon siirtämisestä ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta;
- 4) tietojärjestelmistä; tietojärjestelmien nimikkeet, tietojärjestelmästä vastaava viranomainen, tietojärjestelmän käyttötarkoitukset, tietojärjestelmässä käsiteltävät tiedot, tietojärjestelmän liittymät muihin tietojärjestelmiin ja liittymissä käytettävät tiedonsiirtotavat;
- 5) tietoturvajärjestelyistä.

Tiedonhallintayksikön on pidettävä yleisessä tietoverkossa saatavilla ajantasaista tiedonhallintamalliin perustuvaa kuvausta (*tiedonhallintakartta*), josta ilmenevät tiedonhallintayksikön keskeiset palvelut ja toimintaprosessit, niihin liittyvät tietovarannot sekä niitä käyttävät tietojärjestelmät sekä näiden väliset yhteydet ja tietojen saatavuus rajapintojen avulla. Tiedonhallintayksikkö voi jättää tietoja pois tiedonhallintakartasta, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen, yleisen turvallisuuden tai järjestyksen taikka tietoturvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Tiedonhallintakartasta on ilmentävä erikseen, jos se ei sisällä edellä mainituista syistä kaikkia keskeisiä kuvauksia tiedonhallintayksikön prosesseista, tietovarannoista tai tietojärjestelmistä.

11 §

Tiedonhallinnan muutossuunnitelma

Tiedonhallintayksikön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Muutossuunnitelmassa on kuvattava muutoksen taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset:

- 1) palvelujen ja toimintaprosessien tiedonhallintaan;
- 2) tiedonhallinnan vastuisiin;
- 3) käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja tietoaineistoihin;
- 4) tiedonsaantioikeuksiin, luovutusperusteisiin ja tiedon luovutustapoihin;
- 5) tietoturvallisuusjärjestelyihin;
- 6) tiedonhallinnan riskeihin ja niiden minimointiin;
- 7) toimijoihin, jotka voivat hyödyntää toiminnassaan uudistettavan tai kehitettävän tietovarannon tietoja;
- 8) tietoaineistojen säilytysaikoihin ja tapoihin sekä
- 9) tietoaineistojen arkistointiin ja tuhoamiseen.

Tiedonhallintayksikön on varmistettava muutossuunnitelmaa laadittaessa, että sen muodostamat uudet tietoaineistot ovat niiden tietosisältöön oikeutettujen viranomaisten ja muiden toimijoiden hyödynnettävissä tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Oikeudesta saada tieto asiakirjasta säädetään erikseen.

Toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava myös tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

12 §

Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta

Valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallinnan muutossuunnitelma valtionhallinnon tietovarantojen ja tietojärjestelmien rakenteen yhtenäisyyttä, tietoturvallisuutta ja yhteentoimivuutta koskevaa lausuntoa varten, kun tietojärjestelmiin kohdistuvien muutoksen arvioitu taloudellinen vaikutus valtiontalouteen ylittää miljoona euroa tai muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Valtiovarainministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot valtion virastoilta ja laitoksilta lausunnon antamista varten.

Lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella.

4 luku

Tietoturvallisuus

13 §

Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen

Tiedonhallintayksikön on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan sen palveluksessa olevien tai sen lukuun toimivien henkilöiden tehtävän edellyttämä luotettavuus. Turvallisuusselvitysten tekemisestä säädetään turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) ja muusta henkilöarvioinnista yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004).

14 §

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus

Tiedonhallintayksikön on varmistettava tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus koko niiden elinkaaren ajan. Tiedonhallintayksikön tulee tunnistaa tietoaineistojen ja niitä käsittelevien tietojärjestelmien olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoittaa tietoturvaluustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti.

Tiedonhallintayksikön on seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa ja arvioitava tietoturvaluustoimenpiteiden riittävyyttä tietoaineistojen ja tietojärjestelmien koko elinkaaren ajan. Tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti.

Viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvät tietojenkäsittelyt siten, että tietoaineistoista voidaan muodostaa helposti asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan.

Viranomaisten on varmistettava hankinnoissaan, että hankittavaan tietojärjestelmään on toteutettu asianmukaiset tietoturvaluustoimenpiteet.

Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista säädetään erikseen.

15 §

Tietojen siirtäminen tietoverkossa

Viranomaisten on toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja. Lisäksi tietojensiirto on järjestettävä siten, että vastaanottaja varmistetaan tai tunnistetaan riittävän tietoturvallisella tavalla ennen kuin vastaanottaja pääsee käsittelemään siirrettyjä salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja.

Käyttäjän tunnistamisesta digitaalisissa palveluissa säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (/).

16 §

Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen

Viranomaisen on varmistettava tarpeellisin teknisin, toiminnallisin ja hallinnollisin toimenpitein sille muodostuvien tietoaineistojen käsittely ja säilyttäminen siten, että

- 1) tietoaineistojen muuttumattomuus on riittävästi varmistettu;
- 2) tietoaineistot on suojattu teknisiltä ja fyysisiltä vahingoilta;
- 3) tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys on varmistettu;
- 4) tietoaineistojen saatavuus ja käyttökelpoisuus on varmistettu;

- 5) tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan tarvittaessa;
- 6) tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida.

Tietoaineistoja on käsiteltävä ja säilytettävä toimitiloissa, jotka ovat tietoaineiston luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi riittävän turvallisia.

17 §

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta

Tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet, jotka on pidettävä ajantasaisena. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan.

18 §

Lokitietojen kerääminen

Viranomaisen on huolehdittava, että sen tietojärjestelmiensä käytöstä ja niistä tehtävistä tietoluovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietoaineistojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä teknisten virheiden selvittäminen.

5 luku

Turvallisuusluokittelu

19 §

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat

Jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2,5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle, asiakirja tai siihen sisältyvät tiedot on turvallisuusluokiteltava ja niihin on tehtävä 20 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen mukaan, minkälaisia tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia asiakirjan käsittelyssä on 20 §:n 1 momentin perusteella tehtävän arvion mukaan tarpeen noudattaa.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokitukselta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään. Turvallisuusluokitusmerkintää ei saa käyttää muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, ellei merkinnän tekeminen ole tarpeen kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamiseksi tai asiakirja muutoin liity kansainväliseen yhteistyöhön.

Salassapitomerkinnöistä säädetään julkisuuslain 25 §:ssä.

20 §

Turvallisuusluokittelu ja turvallisuusluokan merkitseminen

Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat jaetaan seuraaviin turvallisuusluokkiin:

- 1) ERITTÄIN SALAINEN eli turvallisuusluokan I asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle;
 - 2) SALAINEN eli turvallisuusluokan II asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle;
 - 3) LUOTTAMUKSELLINEN eli turvallisuusluokan III asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle;
 - 4) KÄYTTÖ RAJOITETTU eli turvallisuusluokan IV asiakirja, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa haittaa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle.
- Edellä 1 momentissa tarkoitettut turvallisuusluokat merkitään asiakirjaan seuraavasti: "ERITTÄIN SALAINEN", "SALAINEN", "LUOTTAMUKSELLINEN" ja "KÄYTTÖ RAJOITETTU". Mainitun merkinnän lisäksi voidaan käyttää merkintää "TL I", "TL II", "TL III" ja "TL IV".

Turvallisuusluokka merkitään ruotsiksi asiakirjoihin, jotka on laadittu ruotsinkielisinä tai käännetty ruotsiksi. Merkintä voidaan tehdä muulloinkin, jos viranomaisen pitää sitä tarpeellisenä. Merkintää "ERITTÄIN SALAINEN" vastaa merkintä "YTTERST HEMLIG", merkintää "SALAINEN" merkintä "HEMLIG", merkintää "LUOTTAMUKSELLINEN" merkintä "KONFIDENTIELL" ja merkintää "KÄYTTÖ RAJOITETTU" merkintä "BEGRÄNSAD TILLGÅNG".

Jollei kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta muuta johdu, turvallisuusluokitusmerkintää "ERITTÄIN SALAINEN" vastaa kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukainen luokka "TOP SECRET" tai sitä vastaava muun kielinen ilmaisu; merkintää "SALAINEN" vastaa "SECRET" tai sitä vastaava muun kielinen ilmaisu; merkintää "LUOTTAMUKSELLINEN" vastaa "CONFIDENTIAL" tai sitä vastaava muun kielinen ilmaisu; merkintää "KÄYTTÖ RAJOITETTU" vastaa "RESTRICTED" tai sitä vastaava muun kielinen ilmaisu.

21 §

Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen tietoturvallisuusvaatimukset

Mikäli kansainvälisestä tietoturvallisuusvelvoitteesta ei muuta johdu, turvallisuusluokan IV asiakirjoja voidaan käsitellä tässä laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuun riskiarviointiin perustuen.

Turvallisuusluokan III, II ja I käsittelyssä on noudatettava erityisiä tietoturvallisuusvaatimuksia koskien käsittelyoikeuksia ja niiden luettelointia, turvallisuusalueita ja tietojen käsitteilyä niillä, asiakirjan sähköistä käsittelyä ja siirtämistä sekä kuljettamista, asiakirjan käsittelyn seuraamista ja asiakirjan hävittämistä.

Valtiovarainministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin turvallisuusluokan III, II ja I asiakirjojen käsittelystä valtion virastoissa ja laitoksista toimivissa viranomaisissa ja muissa valtion viranomaisissa.

22 §

Salassapitomerkinnän tai turvallisuusluokitusmerkinnän poistaminen tai muuttaminen

Kun asiakirjan turvallisuusluokitusta on tarpeen muuttaa, 20 §:ssä tarkoitettua merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä asianmukainen merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään silloin, kun viranomaisen luovuttaa asiakirjan.

Jos asiakirja on saatu toiselta viranomaiselta, 20 §:ssä tarkoitetun turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen tai sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu, jollei ole selvää, ettei perusteita asiakirjaan merkityn turvallisuusluokan käytölle enää ole tai mikäli kansainvälisestä tietoturvallisuusveloitteesta ei muuta johdu.

6 luku

Asian ja palvelujen tiedonhallinta

23 §

Asiatunnus ja asian yksilöinti

Tiedonhallintayksikön on muodostettava viranomaisen käsiteltäväksi otetun tai annetun asian yksilöivä asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään. Asiatunnuksesta on pystyttävä yksilöimään asian tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö.

Tiedonhallintayksikön on määriteltävä asialle ainakin seuraavat yksilöintitiedot:

- 1) tiedonhallintayksikön Y-tunnus (yritys- ja yhteisötunnus);
- 2) viranomaisen yksilöivä tieto;
- 3) toimintaprosessin tunniste;
- 4) asian vireilletuloajankohta;

24 §

Rekisteröinti asiarekisteriin

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Viranomaisen on rekisteröitävä viipymättä sille saapunut tai sen laatima asiakirja asiarekisteriin ja liitettävä se asiatunnukseen, johon asiakirja ensisijaisesti liittyy. Jos viranomaiselle saapunut asiakirja koskee toisessa tiedonhallintayksikössä käsiteltävänä olevaa asiaa, merkitään asiarekisteriin lähettäneen tiedonhallintayksikön asiatunnus.

Viranomaiselle saapuneesta asiakirjasta rekisteröidään:

- 1) saapumisajankohta;
- 2) asiakirjan saapumistapa;
- 3) asiakirjan lähettäjä tai asiamies;

Viranomaisen laatimista asiakirjoista rekisteröidään:

- 1) asiakirjan laatija;
- 2) laatimisajankohta;

Asiarekisteriin rekisteröidään lisäksi asiankäsittelystä:

- 1) asian vireillepanija ja muut asianosaiset;
- 2) asian käsittelyn tila;
- 3) viranomaisen toimenpiteet käsittelyvaiheittain;

Asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytetään niin kauan kuin siihen liittyviä viranomaisen asiakirjoja säilytetään tiedonhallintayksikössä.

25 §

Kuvaus asiarekisteristä

Tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä kuvausta siitä, missä tietojärjestelmissä sillä on asiarekisteriin kuuluvia tietoja.

Tiedonhallintayksikön on huolehdittava siitä, että asiarekisteristä tai sen osasta on mahdollista tuottaa tiedot niiden julkisista merkinnöistä tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi.

Tiedonhallintayksikön on julkaistava kuvaus asiarekisteristä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Tiedonhallintayksikkö voi julkaista asiarekisterissä olevia merkintöjä yleisessä tietoverkossa siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä tai ne eivät sisällä henkilötietoja.

26 §

Tietoaineistojen hallinta palveluja tuottaessa

Tiedonhallintayksikön on järjestettävä muussa kuin asiankäsitteilyn yhteydessä muodostuvan tietoaineiston hallinta siten, että tietoaineistosta muodostettavat asiakirjat ovat haettavissa jollakin tietokokonaisuudet yksilöivällä tunnuksella siten, että tiedot voidaan antaa siihen oikeutetulle vaivattomasti.

Tiedonhallintayksikön on rekisteröitävä palveluja tuottaessa syntyvät asiakirjat ja muut tietokokonaisuudet viipymättä soveltaen mitä 23 ja 24 §:ssä säädetään.

7 luku

Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa

27 §

Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus

Viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Jos asiakirja saapuu viranomaiselle muussa kuin sähköisessä muodossa, on se muutettava sähköiseen muotoon. Tiedonhallintayksikkö vastaa siitä, että sähköiseen muotoon muutetun asiakirjan luotettavuus ja eheys säilyvät. Sähköiseen muotoon muutettujen asiakirjojen alkuperäiskappaleet voidaan tuhota, kun niiden säilyminen sähköisessä muodossa on varmistettu. Alkuperäiskappale tulee arkistoida, jos se on kappaleeseen liittyvän kansallisen kulttuuriperintöarvon kannalta tarpeellista.

Tiedonhallintayksikön huolehdittava, että tietoaineisto on saatavilla ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa, jos tietoaineisto voidaan saattaa alkuperäisestä muodosta suoraan koneluettavaan muotoon.

Tiedonhallintayksikkö voi käyttää yksityistä asiakirjojen muuttamisessa sähköiseen muotoon. Tätä tehtävää suorittavaan yksityiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

28 §

Tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten hallintoasioissa

Viranomaisen on suunniteltava ennalta, missä tilanteissa sillä on tarve pyytää tietoja hallinnon asiakkaalta asiankäsittelyä tai palvelujen tuottamista varten hallintoasioissa. Viranomaisen on ensisijaisesti pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja, jos viranomaisella on oikeus saada vastaavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Hallintoasioissa viranomainen ei saa vaatia hallinnon asiakasta toimittamaan asiankäsittelyä varten todistuksia ja otteita, jos viranomaisella on oikeus saada toiselta viranomaiselta tällaiset tiedot luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

29 §

Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Viranomaisten on toteutettava säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on niihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tietojen luovuttaminen voidaan toteuttaa muuten, jos se on välttämätöntä tietoaineiston luonteen tai väliaikaisen teknisen syyn vuoksi. Viranomainen voi avata teknisen rajapinnan myös muissa tilanteissa tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle.

Tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä viestipohjaisena siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietoaineistojen tapauskohdainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutus kohdistuu henkilötietoihin tai salassa pidettäviin tietoihin. Tietoaineisto voidaan luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tiedostopohjaisesti vain, jos se on välttämätöntä toisen viranomaisen tietovarannon ajantasaistamiseksi tai suunnittelu- ja selvitystehtävän tai tutkimuksen toteuttamiseksi.

Teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittelee se viranomainen, joka luovuttaa tiedot. Suunniteltaessa usean viranomaisten välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, on tietorakenteen kuvaus määriteltävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla.

30 §

Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle

Viranomainen voi avata tietovarantonsa katseluyhteyden toiselle viranomaiselle sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että

- 1) tiedot saavalla viranomaisella on tarve tarkastaa tietovarannosta tietoja;
- 2) katselumahdollisuus on rajattu vain tiedonsaantioikeuden määrittämiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin;
- 3) tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietoteknisesti tietojen käyttötarkoitus.

Viranomaisen on toteutettava tietovarantonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen.

31 §

Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille

Viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Tekninen rajapinta voidaan avata siten kuin 29 §:ssä on säädetty. Tiedot

luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa tietojen käsittelyssä vastaavia tietoturvatyömenpiteitä kuin tässä laissa säädetään tiedonhallintayksikön velvollisuudeksi.

Tiedon antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle tietopalveluina tietoverkossa tarjottavista katseluyhteyksistä henkilötietoihin säädetään erikseen.

8 luku

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

32 §

Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen

Viranomaisen on määriteltävä toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen ja niissä olevien asiakirjojen ja tietojen säilytysaika, ellei laissa ole säädetty erikseen säilytysajoista. Tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysajat määritellään ottamalla huomioon tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa sekä:

- 1) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;
- 2) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;
- 3) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat ja
- 4) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Viranomaisen on noudatettava määritellyjä tietoaineistojen säilytysaikoja. Arkaluonteisten tietojen säilytysajoista säädetään erikseen.

33 §

Tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittäminen

Kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat tietoaineistot arkistoidaan. Arkistointitarpeen määrittelyssä on otettava huomioon olennaiset tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet, yhteiskunnan olosuhteet ja muutos sekä niitä koskeva tilastointi, tietoaineistojen muuttumattomuus ja yksityiselämän suoja.

Arkistoitavia tietoaineistoja ovat viranomaisten keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, niiden toimivaltaa, toiminnan suunnittelua, johtamista ja päätöksentekoa sekä niiden täytäntöönpanoa ja vaikutuksia kuvaavat olennaiset tietoaineistot. Lisäksi tietoaineistot arkistoidaan, jos ne olennaisella tavalla kuvaavat Suomen historiallista, valtiollista, yhteiskunnallista, taloudellista, väestöllistä ja sivistyksellistä kehitystä sekä luonnon- ja kulttuuriympäristöä tai niiden muutoksia tai niillä voi olla myöhempää oikeudellista merkitystä.

34 §

Kansallisarkiston lausunto arkistoinnista

Tiedonhallintayksikön on toimitettava Kansallisarkistolle tiedonhallinnan muutossuunnitelmaan sisältyvät tietoaineiston arkistointia ja tuhoamista koskevat tiedot lausunnon antamista varten, jos suunnitelluilla muutoksilla on vaikutusta tietoaineistojen arkistointiin tai tuhoami-

seen. Kansallisarkisto antaa lausuntonsa siitä, onko muutossuunnitelma tietoaineistojen arkistoinnille asetettujen 36 §:n vaatimusten ja tiedonhallintalautakunnan tekemiä elinkaaripäätösten mukainen. Kansallisarkiston on annettava lausuntonsa kolmen kuukauden kuluessa muutossuunnitelmaan sisältyvien tietojen toimittamisesta sille. Jos muutossuunnitelmassa on tietoaineistoja, joista ei ole tehty elinkaaripäätöstä, Kansallisarkiston on pyydettävä viipymättä julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalta elinkaaripäätöstä.

Tiedonhallintayksikön on noudatettava Kansallisarkiston antamaa lausuntoa. Jos tiedonhallintayksikkö haluaa poiketa lausunnosta, sen on saatettava asia tiedonhallintalautakunnan käsiteltäväksi.

Kansallisarkiston on toimitettava antamansa lausunnot tiedoksi tiedonhallintalautakunnalle.

35 §

Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta päättää elinkaaripäätöksessä tiedonhallintayksikköjen arkistoitavista tietoaineistoista, arkistopaikasta ja tuhoamisesta.

Elinkaaripäätöstä koskeva asia voi tulla vireille tiedonhallintalautakunnassa Kansallisarkiston taikka 34 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tiedonhallintayksikön aloitteesta.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan on varattava tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi päätettäessä erityisiin henkilötietoryhmiin, rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien tietojen sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen arkistoinnista.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan on suhteutettava elinkaaripäätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin. Tietoaineistojen arkistointipaikkaa määriteltäessä on otettava huomioon tietoaineistoon kohdistuvat tietoturva-vaatimukset.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on ylläpitää luetteloa sen päättämistä tuhottavista ja arkistoitavista tietoaineistoista sekä niiden arkistointipaikasta ja muodosta. Luettelo on pidettävä julkista osin saatavilla yleisessä tietoverkossa.

36 §

Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi

Sen lisäksi mitä 4 luvussa tietoturvaluusvaatimuksista säädetään, siirrettäessä tietoaineisto arkistoon, tiedonhallintayksikön on huolehdittava, että

- 1) välitön pääsy arkiston tietosisältöön on vain niillä, joiden tehtävänä on arkiston tietosisällön ylläpito ja tietopalvelun tuottaminen;
- 2) rakenteisessa muodossa olevien tietoaineistojen henkilötiedot voidaan pseudonymisoida tarvittaessa tietoja luovutettaessa;

Arkistoitavissa tietoaineistoja muualla kuin tietojärjestelmässä, arkistotilan tietoturvaluus on varmistettava säännöllisin väliajoin.

Arkistoitavaksi määritelty tietoaineisto on siirrettävä arkistoon viipymättä säilytysajan päätymisen jälkeen. Arkistoa ylläpitävä tiedonhallintayksikkö määrittää arkistoon siirrettävien tietoaineistojen tekniset tietorakenteet ja tiedostomuodot, joissa tietoaineistot siirretään arkistoon sekä arkistoon siirtämisen ajankohdan. Tiedot arkistoon siirtävä tiedonhallintayksikkö vastaa siirrosta aiheutuvista kustannuksista.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään tietojen antamisesta arkistosta ja tietopalvelujen tuottamisesta.

37 §

Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi

Yliopistolaissa tarkoitettu yliopisto ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettu ammattikorkeakoulu (*korkeakoulut*) voi arkistoida sen muodostamassa tiedeyhteisössä syntyneen tutkimustietoaaineiston, jos korkeakoulussa toimii tutkimuseettinen toimikunta.

Tutkimuseettisen toimikunnan tehtävänä on arvioida tutkimusaineiston arkistointitarve. Tutkimusaineisto voidaan arkistoida, jos se on tärkeää tehdyn tutkimuksen todistusvoimaisuuden tai myöhemmin toteutettavan uuden tutkimuksen toteuttamiseksi. Tutkimuseettisen toimikunnan on pyydettävä korkeakoulun tietosuojavastaavalta lausunto, jos arkistoitava tutkimustietoaaineisto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja taikka sosiaalihuollon asiakastietoja.

Korkeakoulu toimii tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä, kun tutkija tai tutkimusryhmä on luovuttanut tutkimusaineiston korkeakoulun arkistoon. Korkeakoulu päättää tutkimusaineiston uudelleen käytöstä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

38 §

Arkistoitujen tietoaaineistojen kansallinen metatietopalvelu

Kansallisarkisto ylläpitää arkistoitujen tietoaaineistojen metatietopalvelua, johon arkistoa ylläpitävän tiedonhallintayksikön on toimitettava tietoaaineistoa kuvaavat metatiedot viipymättä salassapitosäännösten estämättä tietoaaineiston arkistoinnin jälkeen. Metatietopalvelussa tapahtuvan henkilötietojen käsittelytoimien rekisterinpitäjänä on Kansallisarkisto. Toimitettavista tietoaaineistoa kuvaavista metatiedoista voidaan säätää opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä valtioneuvoston asetuksella.

Oikeudesta saada tieto metatietopalvelussa olevista tiedoista säädetään erikseen.

9 luku

Erinäiset säännökset

39 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan ...päivänä ...kuuta 201.

Tällä lailla kumotaan arkistolaki (831/1994) ja julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki (634/2011).

40 §

Siirtymäsäännökset

Tiedonhallintayksikköjen on laadittava 10 §:n mukainen tiedonhallintamalli viimeistään 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Lain 27 § tulee voimaan 12 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta. Lain 29–31 §:ssä säädettyt tietojen sähköistä luovutustapaa koskevat tekniset järjestelyt on toteutettava 24 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Kansallisarkiston antamat määräykset, jotka on annettu arkistolain 8 §:n 3 momentin, 11 §:n, 14 §:n 1 momentin ja 14 a §:n 1 momentin nojalla, ovat voimassa arkistoitavien asiakirjojen ja niiden arkistointimuodon sekä paikan osalta niin kauan kuin tiedonhallintalautakunta on tehnyt päätöksen vastaavien tietoaaineistojen arkistoinnista tai tuhoamisesta. Kansallisarkiston on tehtävä määräykset korvaavat esitykset arkistoitavista tietoaaineistoista 18 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Lain 4 luvun tietoturvaluusvaatimukset on toteutettava 12 kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Kuitenkin lain 18 § tulee voimaan 24 kuukauden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Lain 38 §:ssä säädettyä metatietopalvelua koskevia säännöksiä aletaan soveltaa 24 kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

2.

Laki

sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
kumotaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain (13/2003) 13 §, 21 § ja 22 §.
muutetaan 3 §

3 § *Muu lainsäädäntö*

Viranomaisasiointiin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiantosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, *tiedonhallinnasta*, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2019.

3.

Laki

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

kumotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 § ja 29 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä 18 § on osaksi laissa 635/2011 ja

muutetaan 3 §, 5 §:n 4 momentti 15 §:n 3 momentti, 5 luvun otsikko, 25 §n otsikko sekä 2 ja 3 momentti, 27 §:n otsikko ja 1 momentti, 35 §:n 2 momentti, 36 § ja, sellaisena kuin niistä 15 §:n 3 momentti ja 25 §:n 3 momentti ovat laissa 495/2005, 36 § osaksi laeissa 495/2005 ja 635/2011 sekä

lisätään 16 §:ään uusi 4 momentti ja 25 §:ään uusi 4 momentti sellaisena kuin se on osaksi laissa 385/2007, seuraavasti:

3 §
Lain tarkoitus

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Viranomaisen asiakirjojen tiedonhallinnasta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (/).

5 §

Lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne on arkistoitava tiedonhallintaa koskevien säännösten mukaan. Jos asiakirjat kuitenkin arkistoidaan viranomaisen voimalla, että niistä saa antaa tietoja vain viranomaisen luvalla.

15 §

Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, johon julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti on ollut velvollisuus tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä ja jonka muu viranomaisen on laatinut, viranomaisen on siirrettävä asia asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä tietoturvasuhteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettua turvallisuusluokiteltua asiakirjaa koskeva asia on siirrettävä sille viranomaiselle, jolle sopimuspuoli on asiakirjan toimittanut.

16 §

Asiakirjan antamistavat

Tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (/).

5 luku

Viranomaisen velvollisuudet edistää tiedonsaantia

25 §

Salassapitoa ja käyttörajoituksia koskevat merkinnät

Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin Merkintä tehdään merkitsemällä asiakirjaan ”SALASSA PIDETTÄVÄ” ja ruotsiksi ”SEKTRETESS-

BELAGD”. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu. Kun asiakirjan tai siinä olevien tietojen salassapidolle ei enää ole perusteita merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa.

Muuhun kuin lain mukaan salassa pidettävään asiakirjaan voidaan tehdä merkintä ”HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA ja ruotsiksi ”UPPGES ENLIGT PRÖVNING”, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa

27 §

Tiedon antaminen arkistoon siirretyistä salassa pidettävistä asiakirjoista

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisesti arkistoon siirretystä salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjaista saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Tiedon antamisesta päättää se viranomainen, jonka toiminnassa asiakirja on muodostunut. Jos asiakirja on siirretty Kansallisarkiston ylläpitämään arkistoon, päättää tietojen antamisesta Kansallisarkisto. Siitä poiketen mitä 16 §:n 4 momentissa säädetään tietoaineiston käsittelyyn katseluyhteyden tai teknisen rajapinnan avulla on haettava erikseen lupa siltä viranomaiselta, jonka hallussa arkisto on. Luvan myöntämiseen sovelletaan, mitä 28 §:ssä säädetään. Arkistosta tietojen antamista ja lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

36 §

Asetuksenantovaltuus

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

4.

Laki

Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

muutetaan Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2 §:n 2, 3 ja 6 kohta sekä *lisätään* 2 a, 2 b § ja 2 c § seuraavasti:

2 §

Tehtävät

Kansallisarkiston tehtävänä on, jollei lailla toisin säädetä:

- 2) toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen arkistoinnin asiantuntijaviranomaisena;
- 3) edistää arkistoitujen asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta;

- 6) hoitaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (/), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006) ja muussa lainsäädännössä Kansallisarkistolle, arkistolaitokselle tai maakunta-arkistolle säädetty tehtävät.

2 a §

Yksityisarkistot

Yksityinen arkisto tai siihen kuuluvia asiakirjoja voidaan arkiston omistajan kanssa tehtävän sopimuksen nojalla ottaa Kansallisarkiston säilytettäväksi ja hoidettavaksi.

Yksityiseen arkistoon kuuluvien yksityisten kirjeiden ja muiden asiakirjojen julkisuutta koskee, mitä julkisuudesta luovuttajan kanssa on sovittu. Julkisuudesta on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Kansallisarkisto voi pitää rekisteriä tieteellisen tutkimuksen kannalta merkityksellisistä yksityisistä arkistoista ja niihin kuuluvista asiakirjoista.

2 b §

Yksityisarkistossa olevan tietoaineiston turvaaminen

Jos yksityisen hallussa oleva arkisto tai siihen kuuluva asiakirja, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen ja joka ilmeisesti on vaarassa tuhoutua tai hävitä, taikka jos se tarjotaan myytäväksi, Kansallisarkistolla on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa oikeus lunastaa käypään hintaan yksityinen asiakirja tai arkisto taikka ottaa siitä jäljennös. Samalla on määrättävä lunastetun aineiston julkiseksi tulosta noudattaen soveltuvin osin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Tässä momentissa tarkoitettujen asiakirjojen maastaviennistä on säädetty erikseen.

Kansallisarkisto voi päättää, että yksityinen asiakirja, kokoelma tai arkisto, jonka voidaan olettaa täyttävän 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuja edellytykset, on välittömästi siirrettävä säilytettäväksi kansallisarkistoon tai muuhun varmaan säilytyspaikkaan viranomaisen luona siihen saakka, kunnes kysymys lunastamisesta tai jäljentämisestä on lainvoimaisesti ratkaistu.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua asiakirjasta, kokoelmasta tai arkistosta ei saa säilytysaikana eikä, jos vaatimus lunastamisesta tai jäljentämisestä on lainvoimaisesti hylätty, myöhemminkään antaa tietoja asiattomille.

2 c §

Yksityisarkistoja koskeviin päätöksiin liittyvä muutoksenhaku

Kansallisarkiston päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Edellä 2 b §:n 2 momentissa tarkoitettuun väliaikaista säilyttämistä koskevaan Kansallisarkiston päätökseen ei kuitenkaan saa erikseen hakea muutosta.