



Lausunnon pyytäjä: Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 10 ja 11 §:n kumoamisesta sekä laiksi Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/32997/2025

Lausunto

Rovaniemen kaupunki kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 10 ja 11 §:n kumoamisesta sekä laiksi Kansallisarkistosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja antaa seuraavan lausunnon.

Lakimuutoksen tarkoitus ja tavoitellut päämäärät

Hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenee, että sen pääasiallisena tarkoituksena olisi lakkauttaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (jäljempänä tiedonhallintalaki) myötä perustettu julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (jäljempänä tiedonhallintalautakunta tai lautakunta) ja siirtää lautakunnan sen tiedonhallinnan menettelytapojen edistämistehtävän johdosta toteuttaman tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysaikaosuuslaitosten laatiminen Kansallisarkistolle.

Tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävän ei ole tarkoitus siirtyä muille viranomaisille, joten se käytännössä lakkaisi kokonaan, ja tiedonhallintalautakunnan tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden menettelytapojen edistämistehtävä jäisi valtiovarainministeriön tehtäväksi siltä osin, kuin valtiovarainministeriö katsoo tarpeelliseksi oheistaa näistä asioista.

Tiedonhallintalautakunnan lakkauttamista perustellaan toisaalta sillä, että se mahdollistaisi tehokkaamman ja joustavamman mallin ohjata julkisen hallinnon tiedonhallintaa aiempaa vaikuttavammin nykyisessä julkisen talouden tilanteessa, ja toisaalta sen lakkauttamisesta saatavilla kustannussäästöillä. Kaupungin näkemyksen mukaan lakimuutoksen tavoitteita ei ole nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa perusteltu riittävästi siten, että luonnoksessa olevat perusteet puoltaisivat tiedonhallintalautakunnan lakkauttamista. Kaupunki kiinnittääkin huomiota seuraaviin seikkoihin.

Tiedonhallintalautakunnan lakkauttamista perustellaan ennen kaikkea sillä, että sen ansiosta valtiovarainministeriö voisi ohjata tehokkaammin, joustavammin ja vaikuttavammin julkisen hallinnon tiedonhallintaa. Kaupunki katsoo, että muutos voi tuoda joustavuutta tiedonhallinnan ohjauksen toteuttamiseen, sillä lautakuntamalli edellyttää suurempaa hallinnollista järjestelyä lautakunnan kokousjärjestelyjen vuoksi ja siksi, että kaikki lautakunnan antamat suositukset ja muut ohjeet on nyt aikataulullisesti sidottu lautakunnan kokousajankohtiin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei tuoda kuitenkaan ilmi, että lautakuntamalli olisi jotenkin heikentänyt tiedonhallinnan ohjausta tai aiheuttanut sitä, että ohjaus olisi tehotonta tai vaikutuksiltaan vähäistä. Luonnos vaikuttaisi tällä hetkellä itseasiassa enemmän puoltavan tiedonhallintalautakunnan säilyttämistä kuin lakkauttamista, sillä luonnoksesta ilmenee, että lautakunnan järjestämien tilaisuuksien on katsottu yleisesti ottaen olleen hyödyllisiä, sen suosituksia on ainakin niiden latausmäärien perusteella hyödynnetty laajasti, ja sen toiminnan on jopa arvioitu vähentäneen julkisen hallinnon organisaatioiden voimavarojen tarvetta tiedonhallintalain vaatimusten toteuttamisessa.



Hallituksen esityksen luonnoksessa ei esitetä myöskään tarkemmin sitä, miten tiedonhallinnan ohjaus olisi tehokkaampaa ja vaikuttavampaa tulevaisuudessa ilman tiedonhallintalautakuntaa. Lautakunnan lakkauttamisen jälkeinen tiedonhallinnan ohjaus on luonnoksen mukaan tarkoitus järjestää siten, että valtiovarainministeriö ohjaisi tiedonhallintaa nykyisten tehtäviensä kautta ja suosituksia laadittaisiin ja koulutuksia järjestettäisiin valtiovarainministeriön virkamiesten toimesta virkatyönä. Luonnoksessa kuitenkin todetaan, että lautakunnan tehtävät eivät sellaisenaan siirtyisi valtiovarainministeriölle, ja että ministeriö voisi kohdentaa tiedonhallinnan ohjausta niille osa-alueille, joilla se katsoo olevan suurempi vaikuttavuus. Luonnoksessa todetaan muun ohella, että valtiovarainministeriöllä on ollut vaikeuksia osoittaa jo nyt riittäviä voimavaroja tiedonhallintalautakunnalle sen tehtävän hoitamiseksi tuloksellisesti. Luonnoksessa ei esitetä, että valtiovarainministeriöllä olisi käytettävissä ylimääräisiä voimavaroja tämän tilanteen korjaamiseen virkatyönä tehtävään tiedonhallinnan ohjaukseen. Tämän lisäksi tiedonhallintalautakunnan lakkauttamisen myötä valtiovarainministeriöllä ei olisi enää käytettävissään monialaista tiedonhallinnan, mukaan lukien tietoturvallisuuden, tieto- ja viestintäteknikan, asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan yhteistä asiantuntemusta, mikä on ollut tiedonhallintalautakunnan selvin hyöty ja vahvuus.

Kaupungin näkökulmasta etenkin tiedonhallintalautakunnan antamat tietoturvallisuutta koskevat suositukset ovat olleet erittäin hyödyllisiä ja käyttökelpoisia, ja ne ovat olleet omiaan edistämään tietoturvallisuutta julkisessa hallinnossa. Etenkin lautakunnan suositukset 2023:46 (Julkri) ja 2023:57 (tietoturvallisuus hankinnoissa) ovat olleet erittäin hyödyllisiä tietoturvallisuuden nykytilan arvioinnissa ja tietoturvallisuusvaatimusten asettamisessa julkisiin tietojärjestelmähankintoihin. On kuitenkin huomioitava, että näiden hyödyllisimpien suositusten laatimiseen kului tiedonhallintalautakunnalta verrattain pitkä aika tiedonhallintalain voimaantulosta lukien, ja kaupunki ei toivo, että tiedonhallintalautakunnan lakkauttamisen myötä näiden suositusten tai muiden lautakunnan suositusten voimassaolo päättyisi lautakunnan lakkauttamiseen, sillä suositukset voivat tällöin menettää niiden aseman viranomaisohjeina (soft law), jolloin niiden käytön asianmukaisuus ja pätevyys esimerkiksi julkisissa hankinnoissa menettää merkitystään, mikä olisi omiaan lisäämään epävarmuutta siitä, millaisia tietoturvallisuusvaatimuksia viranomaiset voivat asettaa tietojärjestelmähankinnoissa.

Kaupungin mielestä tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä tiedonhallintalautakuntaa edeltäneet tiedonhallintaa ohjanneet rakenteet, kuten julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) ja valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä (VAHTI) sekä näiden antamat ohjeet ja suositukset lakkautettiin tarpeettoman nopeasti vailla suunnitelmaa siitä, millä aikataululla näiden toimijoiden tekemä suositus- ja ohjaustyö saataisiin korvattua. Aika on näyttänyt, että tätä työtä saatiin korvattua aivan liian hitaasti, eikä tätä virhettä tulisi enää toistaa varsinkaan nykyisessä turvallisuustilanteessa, joka on aivan erilainen kuin vuoden 2020 alussa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa toinen pääasiallinen perustelu tiedonhallintalautakunnan lakkauttamiselle ovat kustannussäästöt. Luonnoksessa arvioidaan, että lautakunnan lakkauttaminen toisi yhden henkilötyövuoden ja 30 000 euron vuosittaisen säästöpotentiaalin. Säästö vaikuttaa muutoksesta aiheutuvaan epävarmaan tiedonhallinnan valtakunnalliseen viranomaisohjaukseen nähden vähäiseltä. Lisäksi luonnoksessa käytetään käsitettä säästöpotentiaali, mistä tulee vaikutelma, että tällaista säästöä ei välttämättä tosiasiallisesti tulisi.



Luonnoksesta ilmenee, että valtiovarainministeriö jatkaisi suositusten laatimista ja koulutusten järjestämistä, mistä jää vaikutelma, että tosiasiallinen vuosittainen säästö tulisi tiedonhallintalautakunnan kokouspalkkioista, jotka ovat 7 000 euroa vuodessa. Kustannussäästö vaikuttaa tämän vuoksi niin pieneltä, että se ei kaupungin näkemyksen mukaan ole itsessään riittävän hyvä peruste tiedonhallintalautakunnan lakkauttamiselle.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ilmenee lisäksi, että valtiovarainministeriö on vasta käynnistämässä vuoden 2026 aikana tiedonhallintalain jälkiarvioinnin, ja että vasta tämän arvioinnin perusteella selviää nykyisen tiedonhallinnan yleislainsäädännön toimivuus ja vaikutukset, ja että tämän perusteella ja yhteydessä vasta arvioidaan, millä tavalla tiedonhallinnan yleislainsäädäntöä ja viranomaisohjausta olisi kehitettävä. Tästä tulee vaikutelma siitä, että tiedonhallintalautakunnan lakkauttamisen vaikutuksia ei ole siten vielä voitu riittävän huolellisesti arvioida, että voitaisiin muodostaa sellainen näkemys, että lautakunnan lakkauttamisella saavutettaisiin nykytilaan nähden parempi tiedonhallinnan valtakunnallinen viranomaisohjaus.

Näistä seikoista johtuen kaupunki pitää todennäköisenä, että jos tiedonhallintalautakunta lakkautetaan hallituksen esityksen luonnoksessa kaavaillulla tavalla, tulee tiedonhallinnan valtakunnallinen viranomaisohjaus heikentymään, mikä on etenkin tietoturvallisuuteen liittyvän viranomaisohjauksen kannalta nykyisen turvallisuustilanteen vuoksi erityisen ei-toivottua eikä kaupunki voi tästä syystä kannattaa nyt lausunnolla olevaa hallituksen esitysluonnosta sellaisenaan. Kaupungin näkemyksen mukaan tiedonhallintalain jälkiarviointi tulisi suorittaa ennen tiedonhallintalautakunnan lakkauttamista ja, jos lakkautus päädytään tekemään, tulisi jo lain säätämisen yhteydessä olla selkeästi määritelty se toteutusmalli, jolla tiedonhallinnan valtakunnallinen viranomaisohjaus tullaan tosiasiasa tehokkaammin ja vaikuttavammin toteuttamaan tulevaisuudessa.

Kehitysehdotukset

Kaupungin näkemyksen mukaan tiedonhallinnan valtakunnallisen viranomaisohjauksen nykytilaan ei ole optimaalinen, mutta tämä ei varsinaisesti johdu tiedonhallintalautakunnasta itsestään. Kaupunki katsoo, että tiedonhallintalautakunnalla on liian vähäiset resurssit ja liian vähäinen toimivalta tiedonhallinnan tehokkaaseen ja vaikuttavaan valtakunnalliseen ohjaukseen. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, tiedonhallintalautakunta ei ole tiedonhallinnan yleisviranomainen. Tämä on kaupungin näkemyksen mukaan valtakunnallisella tasolla tiedonhallinnan viranomaisohjauksen ydinongelma. Suomessa ei ole tiedonhallinnan yleisviranomaista, jolla olisi resurssit ja toimivalta ohjata julkisen hallinnon tiedonhallintaa, mukaan lukien tietoturvallisuutta ja tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja, tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Kaupungin mielestä tiedonhallinnan ohjaus on edelleen aivan liian pirstaloitunutta eikä tiedonhallintalaki tai tiedonhallintalautakunta ole kyennyt ratkaisemaan tätä ydinongelmaa. Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ei kaupungin näkemyksen mukaan ratkaista tätä ydinongelmaa, vaan pahennetaan sitä, sillä tiedonhallinnan valtakunnallinen viranomaisohjaus hajaantuisi entisestään eri viranomaisille.



Kaupungin näkemyksen mukaan julkisessa hallinnossa, etenkin kunnissa, kuluu aivan liian paljon aikaa ja resursseja, ja tätä kautta julkisia varoja, siihen, että jokainen kunta joutuu itse määrittelemään tietoturvallisuudelta vaadittavan tason ja lakisääteisissä tehtävissä muodostuvien asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysajat.

Kaupunki näkisi valtakunnantason tasoisesti säästöpotentiaalin siinä, että Suomessa olisi tiedonhallinnan yleisviranomainen, joka voisi määrätä laissa säädetyissä viranomaistehtävissä käytettävien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden vähimmäistason. Mikäli myös asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysajat olisi määrätty tiedonhallinnan yleisviranomaisen viranomaismääräyksellä, säästäisi tämä huomattavasti julkisen hallinnon organisaatioissa käytettävää työaikaa säilytysaikojen määrittämiseen, ja tämä toisi samalla oikeusvarmuutta julkisen hallinnon organisaatioille sekä luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille siitä, että asiakirjoja ja tietoaineistoja säilytetään riittävä, mutta ei liian pitkä aika näiden oikeusturvan ja perustuslaillisten oikeuksien takaamiseksi. Määräyksillä annetut tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimukset ja säilytysajat toisivat kaupungin näkemyksen mukaan etua myös markkinatoimijoille, koska kun tällainen vähimmäistaso olisi määritetty viranomaismääräyksellä, voisivat markkinatoimijat kehittää tietojärjestelmänsä ja tietoliikennejärjestelynsä tälle tasolle ilman, että näiden tarvitsee tarjouskilpailuissa miettiä sitä, täyttävätkö nämä varmasti julkisen hallinnon organisaatioiden asettamat tietoturvallisuusvaatimukset, ja tarjouskilpailuissa voitaisiin keskittyä merkityksellisempiin seikkoihin, kuten markkinatoimijoiden ratkaisujen käytettävyyteen viranomaistehtävien hoitamisen kannalta sekä hintoihin.

Muut ehdotukset tiedonhallintalain muuttamisesta

Mikäli tiedonhallintalakia ollaan nyt joka tapauksessa muuttamassa, niin kaupunki ehdottaa, että tiedonhallintalain 28.1 §:n 4 kohta kumottaisiin. Lainkohdan mukaan yleisessä tietoverkossa nähtävillä pidettävän niin sanotun asiakirjajulkisuuskuvausten on sisällettävä tiedot: *”hakutekijöistä, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea teknisesti viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä.”* Vaikkakin tällä lainkohdalla on ollut lain säätämisaikana ymmärrettävä ja asiakirjajulkisuutta edistävä tarkoitus, on sen tosiasiallinen hyöty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) mukaisten asiakirja- ja tietopyyntöjen yksilöinnissä ollut kaupungin kokemuksen mukaan marginaalinen, jollei olematon.

Kaupungin kokemuksen mukaan kunnallisessa toiminnassa julkisuuslain mukaisia asiakirja- ja tietopyyntöjä tehdään ennen kaikkea henkilökohtaisten tarkoituserien vuoksi omien tietojen saamiseksi (koulutodistukset, varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikaiset oppimisvaikeuksia koskevat tiedot, palvelussuhdetiedot) sekä tutkimuksellisten ja ammatillisten tarkoituserien vuoksi (kiinteistövälitykseen ja rakentamiseen liittyvät tietotarpeet, tutkimusten tekeminen ja journalistiset tarkoitukset). Näissä asiakirjapyyntö- ja tietopyyntötilanteissa, jotka kattavat kaupungin kokemuksen mukaan suurimman osan kaikista asiakirja- ja tietopyynnöistä, oikeastaan kukaan ei käytä asiakirja- ja tietopyyntöjen yksilöinnissä hakutekijöitä, vaan pyynnön tekijöiden on paljon helpompaa ilmaista tietotarpeensa vapaamuotoisemmin. Viranomaisen avustaa julkisuuslain mukaisesti asiakirja- ja tietopyynnön tekijöitä pyyntöjen yksilöimisessä ja voi tarvittaessa kertoa hakutekijöistä, joilla tietoja voi teknisesti hakea tietojärjestelmästä.



Kaupunki pitää nyky muodossaan velvollisuutta pitää hakutekijöitä nähtävillä yleisessä tietoverkossa tietoturvallisuutta vaarantavana asiana. Hakutekijät ovat usein johdannaisia tietojärjestelmissä olevien asiakirjojen metatiedoista ja/tai tietokantojen tietoelementeistä. Vihamieliset tahot voivat tehdä hakutekijöiden avulla päätelmiä siitä, millaisia teknisiä nimiä esimerkiksi tietoelementeillä on, ja pahimmassa tapauksessa hakutekijöiden perusteella pystyy luomaan käsityksen tietojärjestelmän tietokantamallista, tietokantatauluista ja niiden tietoelementeistä. Tällaisia tietoja voitaisiin käyttää hyväksi tilanteissa, joissa viranomaisen tietojärjestelmästä löydettäisiin esimerkiksi haavoittuvuus, mikä mahdollistaisi luvattomien kyselyiden tekemisen viranomaisten tietojärjestelmien tietokantoihin julkisesta tietoverkosta käsin, ja tämän avulla vihamielinen taho pystyisi saamaan luvattomasti tietoja viranomaisen haavoittuneesta tietojärjestelmästä. Kun huomioidaan hakutekijöiden julkaisun marginaalinen hyöty asiakirjajulkisuuden edistämiseksi ja niiden aiheuttama potentiaalinen haitta viranomaisten tietojärjestelmien sisältämien tietojen luottamuksellisuudelle ja tätä kautta luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksille, pitää kaupunki hakutekijöiden julkaisuvelvollisuutta osana asiakirjajulkisuuskuvausta haitallisena velvoitteena, joka tulisi poistaa laista.

Hakutekijöiden julkaisuvelvollisuuden poistaminen olisi kaupungin käsityksen mukaan ongelmatonta myös siitä näkökulmasta, että tiedonhallintalain eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta piti alkuperäistä velvoitetta ”hakuperusteiden” julkaisusta osana asiakirjajulkisuuskuvausta ennemmin asiakirjajulkisuutta heikentävänä seikkana toteamalla muun ohella seuraavaa (PeVL 73/2018 vp s. 7): ”Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetystä oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta seuraa jokaisen oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaaineistoista. Viranomaiselle ei siten voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista. Säännösehdotus on siten poistettava tai sitä on täsmennettävä siten, että sen perusteella laaditusta kuvauksesta on käytävä nimenomaisesti ilmi kuvaukseen sisällytettävien hakuperusteiden esimerkinomaisuus ja informatiivisuus. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” Perustuslakivaliokunta ei ole siten katsonut lainkohdan olevan tarpeellinen asiakirjajulkisuuden toteutumisen eikä edes sen edistämisen kannalta, sillä se on itse ehdottanut jopa koko lainkohdan poistamista lainsäätämisen yhteydessä.