



06.11.2017

Viite

**Asia**            **Valtioneuvoston kanslian lausunto julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista.

Valtioneuvoston kanslia pitää raporttia erittäin kattavana ja perusteellisesti laadittuna ja raportin linjaukset ovat selkeitä ja ne ohjaavat jatkotyötä oikeaan suuntaan. Tiedonhallinnan sääntelyn kehittäminen työryhmän esityksen mukaisesti on tärkeää, koska nykyinen lainsäädäntö on osittain vanhentunutta ja lisäksi keskenään ristiriitaista.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen julkisessa hallinnossa edellyttää kaikissa palveluissa voitavan käyttää perusrekisterien tietoja. Valtioneuvoston kanslia pitää kannatettavana sitä, että nämä perusrekisterien tiedot olisivat ainakin viranomaisille maksuttomia, jollei niiden avaamiselle muutoin ole lakisääteisiä esteitä.

Työryhmä esittää raportissaan tiedonhallinnan sääntelyn organisatorisen soveltamisalan yhdenmukaistamista siten, että säännöksiä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisorganisaatioihin sekä yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tuleva tiedonhallintalaki ei kuitenkaan tule ottamaan kantaa organisaatioiden sisäisestä tiedonhallinnan tehtävien jaosta. Molemmat linjaukset ovat valtioneuvoston kanslian mielestä kannatettavia.

Työryhmä esittää tiedonhallinnan arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdistämistä yhteen lakiin siten että yhdellä kuvauskokonaisuudella palvellaan monta käyttötarkoitusta. Valtioneuvoston kanslia näkemyksen mukaan ehdotus vähentää viranomaisten hallinnollista taakkaa heikentämättä kuvausten laatua ja on sikäli kannatettava.

Sähköisesti allekirjoitettu | Signerad elektroniskt | Signed digitally

Työryhmä esittää tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan sääntelyn tarkentamista. Ottaen huomioon, että nykyiset tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sääntelymallit ovat olleet hankalia käytännön soveltamisen kannalta, eivätkä ole täyttäneet niille annettuja tavoitteita, tätä voidaan pitää kannatettavana. Työryhmän esityksessä keskeisessä asemassa ovat järjestelmien rajapinnat, jotka säädettäisiin lähtökohtaisesti avoimiksi tietyin tietoturvallisuuteen liittyvin poikkeuksin. Lisäksi kuvaustapa vakioitaisiin. Teknisen kuvauksen lisäksi viranomaiset velvoitettaisiin selvittämään uusia tietojärjestelmiä kehitettäessä toiminnalliset liittymät muihin viranomaisiin, ts. mitä muiden viranomaisten tietoja voitaisiin hyödyntää omassa tietojärjestelmässä ja toisaalta miten käyttöön otettava tietojärjestelmä ja sen tietovarannot olisivat edelleen hyödynnettävissä hallinnossa ja muussa toiminnossa.

Valtioneuvoston kanslia on samaa mieltä työryhmäraportissa esitetyn kanssa siitä, että nykyinen suosituksenomainen sääntely ei ole riittävästi edistänyt viranomaisten tiedonkäsittelyn yhteen toimivuutta. Kanslia on valtioneuvoston yhteisiä palveluja kuten Valtioneuvoston hankeikkunaa ja VAHVA-asianhallintajärjestelmää kehittäessään jo pyrkinyt noudattamaan edellä mainittuja periaatteita, ja pitää niiden tuomista osaksi tiedonhallinnan velvoittavaa sääntelyä kannatettavana työryhmäraportissa esitetyn rajauksin. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa huomioidaan teknisten kuvausten lisäksi myös sanastotyö ja semanttinen yhteentoimivuus.

Työryhmän raportissa ehdotetaan tietopalvelua koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että tietojärjestelmistä hakutoiminnoilla muodostettavien aineistojen laatisesta ei lähtökohtaisesti voitaisi periä maksua. Ehdotuksen mukaan julkisuuslain 21 §:n mukainen maksun periminen olisi mahdollista vain silloin, kuin viranomaisen pitäisi yhdistellä eri tietojärjestelmissä olevia tietoja. Valtioneuvoston kanslia esittää, että tietopalvelun maksullisuuskäytänteiden yhdenmukaistaminen hoidettaisiin ensisijaisesti viranomaisten ohjauksella ja neuvonnalla. Viranomaiselle tulisi jäädä edelleen harkintavalta päättää, milloin maksu on aiheellinen, sillä huolellinen tietojärjestelmistä tehty tietojen louhinta ja raporttien muodostaminen, usein pitäen sisällään tietosisällön julkisuuden ja relevanttiuden arvioinnin, on asiantuntemusta ja aikaa vaativaa työtä, vaikka sitä tehtäisiin vain yhden järjestelmän puitteissa. Tavanomaisista ja yksinkertaisista raporteista ei maksua toki tulisi pyytää, mutta tavanomaisen raportin määritelmää, julkisuusasetuksen diaariraportointia lukuun ottamatta, voi olla vaikeaa säädöstasolla kuvata.

Samaisesta tietopyyntöjen moninaisuudesta johtuen valtioneuvoston kanslia pitää kannatettavana tietopyyntöprosessin kehittämistä jatkotyöskentelyssä. Sen sijaan valtioneuvoston kanslia ei kannata tietopyyntöihin vastaamisajan pidentämistä raportissa esitetyllä tavalla. Määräaikojen pidentämisen sijasta tulisi tiedonhallinnan sääntelyssä luoda mahdollisuus yksittäisen tietopyynnön rajaamismahdollisuuteen siten, että pyyntö on julkisuuslaissa annetuissa määräajoissa toteutettavissa.

Työryhmä esittää arkistoinnin osalta erottelua kahden käsitteen, viranomaisten tietoaineistojen säilyttämisen ja viranomaisen tietoaineistojen arkistoinnin, välillä.

Tarve määritellä arkistoitu tietoaaineisto liittyy osin myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen voimaantuloon. Valtioneuvoston kanslian mielestä on tärkeää, että viranomaiset voivat siirtää heti aktiivitarpeen päätyttyä pitkäaikaissäilytettävät tietoaaineistonsa, niin paperiset kuin sähköisetkin, kansalliseen arkistoon Kansallisarkiston vastuulle ja tutkimuksen hyödynnettäviksi. Kanslian näkemys on, että Kansallisarkiston keskitettyyn sähköiseen säilytysjärjestelmään siirrettyjen viranomaisten aineistojen tulee olla viranomaisten haettavissa ja hyödynnettävissä helppokäyttöisten tietoteknisten ratkaisujen kautta ja reaaliaikaisesti. Aineistojen arkistointitarpeen ratkaiseminen voi valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan kuulua edelleen Kansallisarkistolla, kunhan arkistonmuodostajaorganisaatiota kuullaan päätöstä tehtäessä. Kaikkia aineistoja, kuten jatkuvasti ylläpidettäviä perusrekistereitä, ei voida arkistoon siirtää. Tällöin on tärkeä turvata niiden säilyttäminen muutoin, kuten työryhmäraportissa esitetäänkin. Etenkin, jos tietojärjestelmien ja perusrekisterien tietoja yhteentoimivuuden nimissä hyödynnetään laajasti muissa tietojärjestelmissä, on tärkeä turvata tietojen riittävä pitkäaikainen saatavuus.

Työryhmäraportissa esitetään jatkotyön linjauksena, että viranomaisten hallussa olevat arkistoitavat tietoaaineistot arkistoitaisiin jatkossa Kansallisarkiston lukuun, vaikka aineisto fyysisesti olisi viranomaisen tiloissa. Tällöin Kansallisarkisto käyttäisi aineistoihin päätöksentekovaltaa muun muassa tietoluovutusten osalta. Aineiston käsittelyoikeus olisi lisäksi kunkin viranomaisen nimeämällä arkistovastaava-roolilla. Ehdotuksella ei olisi vaikutuksia toimitilakustannuksiin, niistä vastaisi edelleen se viranomainen, jonka tiloissa arkisto fyysisesti sijaitisi.

Valtioneuvoston kanslia on samaa mieltä siitä, että (pääte)arkistojen keskittämistä Kansallisarkiston tulisi edistää, mutta ei kannata raportissa kuvattua mallia, joka ei käytännössä muuttaisi muuta kuin hallinnollista menettelyä. Esitetty malli jättäisi voimaan nykytilan, jossa arkistojen kunto ja käytettävyys ovat monissa viranomaisissa heikkoja, eikä se millään lailla kannustaisi viranomaisia ryhtymään aineistojen kuntoon saattamiseen, mikä kuitenkin kulttuuriperinnön säilyttämisen ja tutkimuksen edistämisen näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää. Epäselvää on myös, miten Kansallisarkisto voisi vastata tietoluovutuksista aineistosta, jonka arvoa ja käyttöoikeuksia ei ole viranomaisissa välttämättä määritelty. Valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston kiinteistöjä hallinnoivana tahona, ei myöskään pidä realistisena raportissa esitettyä kustannusten- ja vastuidenjakopolitiikkaa toimitilojen osalta.

Valtioneuvoston kanslian mielestä ensisijaista olisikin kehittää merkittävässä määrin viranomaisten hallussa olevien fyysisten päätearkistojen tilannetta velvoittamalla viranomaiset siirtymäkauden puitteissa fyysisen aineiston järjestämiseen, seulontaan ja kuvailuun sekä aineistojen siirtoon Kansallisarkistolle. Kansallisarkiston tulisi tarjota viranomaisten ohjaukseen ja neuvontaan sekä aineistojen vastaanottoon riittävät resurssit, jotta säännölliset ja mittavatkin aineistoluovutukset mahdollistuisivat. Tavoite olisi siis sama kuin raportissa esitettyssä mallissa, mutta niin että samalla parannettaisiin aineistojen saatavuutta ja käytettävyttä oleellisesti myös tosiasiallisesti. Kanslia pitää tärkeänä, että työ

arkistojen kuntoon saattamisen osalta päästäisiin käynnistämään mahdollisimman nopeasti, ja että myös fyysiset aineistosiirrot digitoinnin ja sähköisten siirtojen ohella olisivat mahdollisia. Yksistään digitointiprosessin korkea hinta voi valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan vähentää entisestään viranomaisten kiinnostusta arkistojen kuntoon saattamiseen.

Työryhmäraportissa esitetään nykyisen tietohallintolain kumoamista. Kuvausvelvoitteen ja yhteentoimivuuden lisäksi tietohallintolaissa oleva tietohallintohankkeiden arviointimenettely voitaisiin yhdistää julkisen talouden muihin suunnittelu- ja seurantamenettelyihin ottaen huomioon hallituksen linjaukset digitalisaation ohjauksesta sekä maakuntien investointien ohjausmallit. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan arviointimenettelyä voidaan muuttaa esitetyllä tavalla, kunhan varmistetaan että asia tulee riittävästi säädellyksi myös jatkossa. Hankearvioinnit ovat hyödyllisiä ja niiden tekoon tulisi kanslian näkemyksen mukaan edelleen jossain muodossa velvoittaa.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausunnonantajia antamaan oman ehdotuksensa kehittämiskohteiden priorisoinnista. Priorisoinnin osalta valtioneuvoston kanslia toteaa että raportissa on paljon hyviä ja edistettäviä asioita, joilla on myös suuri riippuvuus toisistaan. Yksittäistä priorisointikohdetta on siksi vaikea nimetä. Keskeisenä edistettävänä asiana voidaan kuitenkin pitää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä. Yksityiskohtana valtioneuvostossa käynnissä olevan kehittämistyönkin näkökulmasta voidaan mainita sähköisen arkistointipalvelun (SAPA) merkitys tiedonhallinnan linkaariajattelun kehittämisessä. Valtioneuvoston kanslia toivookin SAPAn osalta nopeaa käyttöönottoa ja palvelukuvauksen laatimista.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausunnonantajien näkemyksiä muista tarpeellisista toimenpiteistä, lainsäädännön lisäksi, julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämiseksi. Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan sääntelyn tueksi tarvitaan riittävää resurssia viranomaisten ohjaamiseen ja neuvontaan, jotta uutta säätelyä osattaisiin viranomaisissa soveltaa samansuuntaisesti. Ohjausvastuiden tulee olla nykytilaa selkeämmin määriteltyjä.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausunnonantajia arvioimaan työryhmän ehdotusten vaikutuksia. Valtioneuvoston kanslia ei näe työryhmän ehdotuksilla olevan suoranaista vaikutusta tiedonhallinnan organisoimiseen viranomaisissa, esimerkiksi valtioneuvoston hallintoyksikkö voi uudenkin sääntelyn puitteissa hoitaa sille annettuja tehtäviä ministeriöiden lukuun. Sen sijaan ehdotetut muutokset tiedonhallinnan sääntelyyn antavat viranomaisille mahdollisuuden kehittää toimintatapojaan joustavasti prosessilähtöiseksi nykyisen organisaatio- ja arkistonmuodostajakeskeisyyden sijaan, mikä mahdollistaa sujuvamman tiedonkulun viranomaisten välillä ja helpottaa asiakaslähtöisten monitoimijaprosessien kehittämistä.

Työryhmän ehdotuksilla tulee olemaan kustannusvaikutuksia tietojärjestelmien kehittämistarpeiden kautta, joten näitä tulisi arvioida tarkemmin hankkeen jatkotoissa.

Valtioneuvoston kanslia kannattaa työryhmän raportissa esitettyjä näkemyksiä tarpeesta uudistaa julkisuuslakia erityisesti käytännössä havaittujen lain soveltamiseen liittyvien tulkinnallisuuksien osalta. Tiedonhallinnan säätelyn kehittämisen kannalta olisi tärkeää saada kokonaisnäkemys siitä, millaisia muutoksia säätelyyn on nyt jo tiedossa olevien muutosten ohella lähivuosina tulossa.

Timo Lankinen  
Alivaltiosihteeri

Anne Niemi  
Neuvotteleva virkamies, yksikön päällikkö

Jakelu

VM kirjaamo