

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Maanmittauslaitos yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että tiedonhallinnan lainsäädäntöä on syytä uudistaa vastaamaan tietoympäristön ja julkisen hallinnon toimintaympäristön muutoksia sekä kansallisesti ja Euroopan unionissa esille nostettuja tavoitteita. Tiedonhallinnan keskeisen sääntelyn kokoaminen yhteen yleislakiin (julkisen hallinnon tiedonhallinnasta elinkaarimallin mukaisesti) on myös kannatettavaa, mikäli se yhtenäistää ja yksinkertaistaa tiedonhallinnan sääntelyä sekä säädösten soveltamista.

Tietoaineistojen muodostamisessa ja käsittelyssä tulisi työryhmän näkemyksen mukaan vahvistaa prosessiajattelua viranomaisten välillä. Prosessissa vaihteesta toiseen ja viranomaisesta toiseen siirryttäessä olisi ajatuksena, että samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot olisivat hyödynnettävissä rajapintojen avulla. Lähtökohtana tulisi olla, että tiedot luovutetaan rajapintojen avulla ilman erillisiä tietolupapäätöksiä, jos tiedonsaajana on viranomainen tai muu toimija, jolla on suoraan joko yleislain tai erityislain perusteella oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja. Ylimääräiset säännökset tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä tulisi pääsääntöisesti purkaa. Oleellista tässä yhteydessä on huolehtia vastuukysymyksistä, kustannusvaikutuksista ja tietosuoja-asetuksen vaatimuksista.

Työryhmä ehdottaa, että nykyiset osittain päällekkäiset tiedonhallintaan liittyvät arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet kootaan ja yhdistetään yhteen lakiin siten, että velvollisuudet palvelisivat useita käyttötarkoituksia. Tämä tiedonhallinnan yksi kuvauskokonaisuus selkeyttää, keventää ja yhdenmukaistaa menettelyä.

Raportin perusteella vaikuttaa siltä, että työryhmä ei ole juurikaan ottanut kantaa ns. KaPA-lain sisältöön (Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista, 571/2016), vaikka laissa

säädellään monessa kohdin nyt käsitteillä olevan ehdotuksen mukaisista seikoista mm. viranomaisten velvoittaminen huolehtimaan tietojen saatavuudesta rajapintojen kautta sekä viranomaisten välisen tiedonvaihdon toteuttaminen ensisijaisesti rajapintojen kautta. Viittauksia ko. lakiin on ainoastaan puolen kymmentä kertaa, eikä raportista löydy viitteitä, että ko. lain sisältöä ja velvoitteita olisi käsitelty systemaattisesti raporttia laadittaessa.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintaa koskevan yleislaintasaisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulee kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen. Työryhmä näkemys siitä, että tiedonhallinnan organisatorinen soveltamisala yhdenmukaistetaan eli säännöksiä sovelletaan kaikkiin viranomaisiin, julkisoikeudellisiin laitoksiin (PSI-direktiivin tarkoittamassa laajassa merkityksessä) ja yksityisiin toimijoihin (julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan) on kannatettava. Tällöin kaikkiin toimijoihin sovelletaan samoja säännöksiä, jolloin hallintotoiminnan laatu ja tasapuolisuus pystytään lähtökohtaisesti takaamaan. Kuten työryhmä toteaa, kyseessä on viime kädessä myös perusoikeuksien toteuttamisesta.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Raportin sivulla 73 kolmannessa kappaleessa todetaan: Tietojärjestelmäselosteesta on annettu JHS-järjestelmän mukainen suositus (JHS 146). Tämä JHS 146 on sisällöltään jo vanhentunut ja KA-vaatimukset ovat ajaneet tämän tarpeen ohi.

Raportin sivulla 74 viimeisessä kappaleessa todetaan: Käytännössä rekisteriseloste on tietovarannon tai yksittäisen henkilörekisterin peruskuvauksena. Lause on hieman epäselvä sisällöltään ja sitä voisi tarkentaa.

Työryhmän näkemys suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistamisesta on kannatettava, koska se vähentää virastojen hallinnollista taakkaa ja selventää sääntelyä.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus

Raportin sivulla 81 neljännessä kappaleessa todetaan: Korotetun tason tietotekniikan ratkaisuihin liittyy nykytilanteessa merkittäviä ongelmia käytännön toiminnan järjestämisen kannalta. Näin on esimerkiksi perusrekisterien osalta, joiden toteuttamisessa pitäisi noudattaa korotetun tason vaatimuksia. Oman haasteensa muodostaa se, ettei korotetun tason vaatimukset täyttäviä teknisiä ratkaisuja ole aina saatavilla. Viranomaisen toiminta on lakisääteistä, ja sitä on pakko jatkaa haasteista ja mahdollisista puutteista huolimatta. Erityisesti ongelmia on koettu aiheutuneen tiedon sähköisen käsittelyn ja siirtämisen, sekä erityisesti eri tasoille kuuluvien tietojärjestelmien välisen tiedonsiirron järjestämisestä.

Tämä yllä oleva työryhmän huomio on Maanmittauslaitoksen kannalta erittäin tärkeä. MML:lla on tämä kokemus oman korotetun tason toteuttamisessa. Valmiita ratkaisuja ei ole olemassa.

Raportin sivulla 81 viidennessä kappaleessa todetaan: Tasomallin korvaaminen tietoturvallisuuden vähimmäistasolla ja tarpeen mukaan pidemmälle menevien toimenpiteiden toteuttaminen riskiarvion perusteella saa laajaa kannatusta. Sääntelymallin nähdään kuitenkin edellyttävän riittävää riskinhallintaa ja jäännösriskien hyväksymisprosessia sekä tietoturvallisuutta koskevien vastuiden määrittelyä.

Tässä kohdin on hyvä tiedostaa, että riskien arvioinnissa ja hallinnassa on huomioitava tietoturvallisuuden kokonaisuus, ei pelkästään tietojen luottamuksellisuus.

Raportin sivulla 82 kohdassa Eheys ja saatavuus todetaan: Nykyisessä lainsäädännössä ei oteta kantaa tietoturvallisuuden osatekijöiden välisen merkityksen ja vaikutuksen arviointiin, mikä koetaan osin ongelmallisena. Erilaisilla toimijoilla on myös erilaisia tietoturvallisuustarpeita. Tietoturvallisuuden osatekijöiden sekä niiden toteuttamiseen liittyvien keskinäisvaikutusten arviointi sekä tämän tuominen näkyvämmiin esiin lainsäädännössä on katsottu tarpeelliseksi.

Tämä on erittäin tärkeä havainto. Viraston osalta eheys ja saatavuus on usein oleellisempaa kuin luottamuksellisuus.

Raportin sivuilla 82-83 olevan kohdan Vastuu tiedosta osalta on erittäin tärkeää, että tietoturvallisuusveloitteet ulotetaan lainsäädännöllä myös alihankintaketjuun tai valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin (mm. kunnat, yritykset), joilla on oikeus ja/ tai velvollisuus käsitellä (myös ylläpitää) valtionhallinnon tietoja esimerkiksi sähköisen käyttöyhteyden kautta. Esimerkiksi joillekin yrityksille, jotka tuottavat palveluita useille valtionhallinnon organisaatioille, saattaa kertyä merkittäviä määriä julkista tai salassa pidettävää eri valtionhallinnon organisaatioiden omistamaa tietoa.

Raportin sivulla 83 ehdotettavissa muutoksissa on kohta: Riskienhallintaa koskevaa sääntelyä täsmennetään ja riskiarvion perustella tehtävät tietoturvallisuustoimenpiteet tuodaan lakiin.

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan riskit on kuitenkin aina arvioitava tietojen omistajan toimesta. Vain tietojen omistajaorganisaatiolla voi olla kokonais käsitys omistamiensa tietojen käsittelystä eri palveluissa tai tietovarannoissa (esimerkiksi tietojen käytettävyyden menetys saattaa aiheuttaa koko yhteiskunnalle merkittäviä taloudellisia menetyksiä, joita palveluntuottaja ei pysty arvioimaan).

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Sivulla 87 ensimmäisessä kappaleessa todetaan tietoaaineiston määritelmästä: Arkistolain jatko työryhmän muistiossa ehdotettiin otettavaksi käyttöön tiedonhallinnan käsitteistöön tietoaaineiston käsite. Muistiossa ehdotettiin, että viranomaisen tietoaaineistolla tarkoitettaisiin asiakirjoja, joista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa tai näiden muodostamaa sähköisesti tai muutoin apuvälineiden avulla selville saatavaa kokonaisuutta ja jotka mainitun lain 5 §:n 2 momentin mukaan ovat viranomaisen asiakirjoja.

Tämä yllä oleva käsitteen muotoilu on kannatettava.

Raportin sivulla 88 toisessa kappaleessa todetaan: Muualla lainsäädännössä on säädetty yhden tai useamman rekisterin sisältämistä kokonaisuuksista tietojärjestelmän nimikkeellä. Myöhemmin samassa kappaleessa todetaan: Laeissa ei ole varsinaisesti säädetty tietojärjestelmistä, vaan tietojärjestelmissä olevien tietojen hallinnasta ja käytöstä.

Rekisteri -käsite on monesti epäselvä. Käytännössä nykyisin rekisteri-termiä käytetään, kun viitataan tietojen säädöspohjaisuuteen. Ko. termi lienee syntynyt ennen kokonaisarkkitehtuuriaikaa. Rekisteri-termin nykyinen käyttö osoittaa, että se tulisi nykyisin ymmärtää KA-kuvauskehikossa periaatteettasolle, eikä sillä saa tarkoittaa tietojärjestelmää eikä tietovarantoa. Rekisteri tulisi määritellä tarkoittamaan säädöksillä säädeltyä tietojen kokonaisuutta (rekisteritiedot). Käytännössä tilanne on, että yhdellä tai usealla tietojärjestelmällä käsitellään tietoja, joista osa on rekisteritietoja ja osa muita tietoja, jotka kokonaisuuden kannalta ovat tarpeen. Valitettavasti nykyisin rekisteri-termillä pyritään turhaan korostamaan tietojen tärkeyttä.

Sivulla 88 toisessa kappaleessa todetaan myös: Tällaisia tietojärjestelmän nimikkeellä olevia lakisääteisiä tietovarantoja ovat muun muassa väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä, (...) Laeissa ei ole varsinaisesti säädetty tietojärjestelmistä, vaan tietojärjestelmissä olevien tietojen hallinnasta ja käytöstä.

Perusrekisterinviranomaisten (PRH-MML-VRK) yhteistyössä on pohdittu tätä ongelmatiikkaa. Eräs tapa määritellä tietojärjestelmä olisi PRH-MML-VRK yhteentoimivuuden selvitystyön liitteessä 4 kuvattu tapa, jossa käsite on sidottu KA-kehikon terminologiaan.

<https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/prh-mml-vrk-yhteentoimivuuden-selvitystyö/resource/3f137228-a1cf-47d3-8391-dbe14b117f16>

Perustietojärjestelmä = Tietojärjestelmäpalvelu, jolla hoidetaan perusyksiköiden muodostaminen, rekisteröinti, hallinnointi ja tietopalvelu yhteiskunnan tarpeisiin sekä ko. prosesseihin liittyvien tarpeellisten tietojen hallinta. Perustietojärjestelmiä ovat henkilötietojärjestelmä, yritys-, yhteisö- ja säätiötietojärjestelmä, rakennustietojärjestelmä ja kiinteistötietojärjestelmä.

Raportin sivulla 89 työryhmän näkemyksen mukaan tulisi harkita, onko lainsäädännössä tarpeen määritellä tietoaineiston käsite yksilöimään asiakirjaa laajempien aineistojen tiedonhallintaa. Asiakirjan, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden suhdetta toisiinsa ja tietoaineiston käsitteeseen tulisi selkiyttää ja määrittelyjä yhtenäistää yhteentoimivuuden sekä lainsäädännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Edellä oleva tavoite on kannatettava.

Sivulla 92 todetaan, että kokonaisprosessiajattelussa tiedonhallinnan vastuut tulisi jakaa siten, että siirryttäessä prosessissa vaiheesta toiseen ja viranomaisesta toiseen, olisi samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot hyödynnettävissä rajapintojen avulla seuraavassa vaiheessa prosessissa.

Maanmittauslaitos kannattaa tätä ajatusta. Tämä vähentäisi tiedon moninkertaista säilyttämistä eri viranomaisissa ja toisaalta palveluiden hajanaisuutta. Lisäksi kokonaisprosessiajattelu voi mahdollistaa viranomaisille kustannussäästöjä.

Raportin sivulla 97 viimeisessä kappaleessa työryhmä ehdottaa, että teknisen käyttöyhteyden sääntelystä luovutaan vanhentuneena ja monimerkityksellisenä käsitteenä. Viranomaisten välillä tapahtuva tietojen digitaalinen luovuttaminen tapahtuu rajapintoja hyödyntämällä. Rajapintojen avaaminen ja tiedonsaanti sekä katseluyhteyden avaaminen voitaisiin kaikki säätää yhdessä yleislaissa.

Maanmittauslaitos kannattaa tätä tavoitetta. Sääntelyä on hyvä selkeyttää ja erityislainsäädäntöä tulisi karsia mahdollisuuksien mukaan.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Alaluku 5.5.1 sivuilla 101-102 Työryhmän näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamista koskeva sääntely on laadittava uudelle pohjalle, joka muodostuu kahden elementin varaan.

1. Työryhmä ehdottaa, että kuntien ja valtion viranomaisten tietojärjestelmien rajapintakuvaukset säädetään lähtökohtaisesti avoimiksi. (...)

2. Tietojärjestelmien rajapintakuvauksien laatimisen koordinointia tulee vahvistaa, ja on varmistettava, että rajapintakuvaukset toteutetaan vakiomuotoisina ja monikäyttöisinä. (...)

Tästä muotoilusta voi saada käsityksen, että yhteentoimivuuden haasteet voidaan ratkaista tietojärjestelmien rajapintakuvausten avulla. Rajapintojen kuvaamisen lisäksi yhteentoimivuuteen tulisi kiinnittää huomiota jo tietojärjestelmien suunnitteluvaiheessa.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Sivulla 108 todetaan, että työryhmän näkemyksen mukaan salassapitosäätelyn tulisi olla laadukkaalta lainsäädännöltä edellytettävällä tavalla selkeää, koska salassapitosäätely on yhtäältä poikkeus perusoikeutena säädetystä asiakirjajulkisuudesta ja toisaalta salassapidolla turvataan joiden perusoikeuksien toteutuminen muun muassa omaisuuden suojan ja yksityiselämän suojan ydinalueilla.

Maanmittauslaitos kannattaa tätä tavoitetta. Säädösten ja käsitteiden yhdenmukaistaminen on tämän tavoitteen kannalta tärkeää. Tavoitteeseen kytkeytyy myös perusoikeusnäkökulma.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Raportin sivulla 112 toisessa kappaleessa todetaan, että lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi luoda malli, jossa tarpeettomista henkilötietojen suojaan liittyvillä perusteilla säädetystä erityissäännöksistä voidaan luopua, ellei kysymys ole erikseen nimenomaisia salassapitosäännöksiä poikkeavasta sääntelystä.

Tämä selkeyttäisi säädöspohjaa ja estäisi väriin salassapitotulkintojen muodostumista viranomaisten välisessä tietojen vaihdossa.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Yleisluontoisena kommenttina esitetään, että luvussa 5.8. käytetään uutta termiä tiedonhallintayksikkö, joka ilmaisesti vastaa entistä termiä arkistonmuodostaja. Käsitettä ei kuitenkaan ole tarkemmin määritelty missään tekstissä.

Sivulla 134 kolmannessa kappaleessa todetaan: Esimerkiksi henkilörekisterinä pysyvästi säilytettäväksi on säädetty maakaaren (540/1995) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri.

Maanmittauslaitoksen tulkinnan mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriä ei voi kutsua henkilörekisteriksi. Em. lain kohdassa säädetään kaikista rekisteritiedoista eikä pelkistä henkilötiedoista. Korjaus sana-muotoon voisi olla : ”Esimerkki pysyvästi säilytettävistä henkilötiedoista on...”

Sivulla 142 on yhteenvedonomainen listaus siitä, millaisten linjausten varaan tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevaa sääntelyä tulisi kehittää.

1. Tietoaineistojen säilytysaikojen määräytymisen perusteista/kriteereistä säädetään laissa. (...)

Tämä selventäisi tilannetta sekä viranomaisten että Kansallisarkiston näkökulmasta.

2. Jos tietoaineistoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen pysyvästi, tulisi tästä säätää erikseen laissa erityisesti arkaluonteisten tietoaineistojen ja muuten erityistä oikeudellista luotettavuutta edellyttävien tietoaineistojen osalta. (...) Jatkossa tietojen pysyvä säilyttäminen on eri asia kuin tietojen arkistointi. (...)

Se, että pysyvä säilyttäminen huomioitaisiin jatkossa aina kyseisen tehtävän hoidosta säädettyssä laissa, selventäisi tilannetta sekä viranomaisen että Kansallisarkiston näkökulmasta.

3. Tietoaineistojen arkistoinnin kriteerit määritellään laissa (...) Lähtökohtaisesti uuden lain voimaantulua tietoaineistot arkistoidaan vain digitaalisessa muodossa ja Kansallisarkiston arkistointijärjestelmässä. Muut viranomaiset eivät ylläpidä sähköisiä arkistoja, vaan toimittavat säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot kansalliseen sähköiseen arkistojärjestelmään arkistoitavaksi. (...)

Arkistointi jatkossa vain digitaalisessa muodossa on hyvä suunta. Tässä yhteydessä tulee selvittää, mitä tehdään niille sähköisille arkistoille, jotka on jo kehitetty viranomaisissa.

4. Kullakin viranomaisella pitää olla nimettynä arkistovastaava, jonka tehtävänä on ensi vaiheessa osallistua tietoaineistojen säilytysarvon ja säilytysaikojen määrittelyyn sekä huolehtia siitä, että laissa säädettyjen kriteerien täytyessä Kansallisarkistolta pyydetään kriteerit täyttävän aineiston osalta arkistointipäätös, ellei Kansallisarkisto ole tehnyt aiemmin jo vastaavaa aineistoa koskevaa päätöstä. (...)

Henkilön nimeäminen arkistovastaavaksi vaikuttaa vanhentuneelta toimintamallilta. Tehtävä voisi olla osa viranomaisen asiakirjahallinnon toimintoa ja luotettaisiin siihen, että viranomaisessa laissa säädetty tehtävä hoidetaan muutenkin.

5. Viranomaisten tietoaineistojen arkistoinnista vastaa Kansallisarkisto. Digitaalisessa muodossa olevat tietoaineistot siirretään vähintään kerran vuodessa Kansallisarkistolle arkistoitavaksi, kun tietoaineistojen alkuperäinen säilytysaika on päättynyt ja jos Kansallisarkisto on päättänyt, että tietoaineisto arkistoidaan laissa säädettyjen kriteerien mukaisesti. Viranomaisilla hallussa olevat manuaaliset arkistoitavaksi tarkoitetut aineistot arkistoidaan jatkossa Kansallisarkiston lukuun, vaikka aineisto säilytettäisiin viranomaisen toimitiloissa. Tällöin Kansallisarkisto käyttää näihin

aineistoihin päätöksentekovaltaa muun muassa tietoluovutusten osalta. Tällä varmistetaan, että kerran arkistoituja tietoaineistoja käytetään ainoastaan arkistokäyttötarkoituksen kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin. Arkisto muodostaa tässä tapauksessa yhden loogisen kokonaisuuden sen fyysisestä sijainnista riippumatta. Arkistossa olevaa aineistoa saa käsitellä ainoastaan kunkin viranomaisen nimeämä arkistovastaava, jonka tulee avustaa manuaalisten arkistojen käytössä Kansallisarkistoa. Muiden kuin Kansallisarkiston hallussa olevien tietoaineistojen tilakustannuksista vastaa kukin viranomainen. Jos tietoaineisto voidaan muuttaa digitaalseksi, vähenee arkistotilan tarve ja tästä syntyy pitkällä aikavälillä tilakustannusten alentumista, jos arkistotilat voidaan ottaa muuhun hyötykäyttöön. (...)

Tässä yhteydessä kannattaa välttää kovin yksityiskohtaista sääntelyä lainsäädännön tasolla esim. digitaalisessa muodossa olevien tietoaineistojen siirto vähintään kerran vuodessa Kansallisarkistolle.

Kohdassa todetaan myös: Arkistossa olevaa aineistoa saa käsitellä ainoastaan kunkin viran-omaisen nimeämä arkistovastaava, jonka tulee avustaa manuaalisten arkistojen käytössä Kansallisarkistoa. Tämä on hankalaa toteuttaa valtakunnallisessa organisaatiossa, jossa toimipaikkoja on lukuisia eri paikkakunnilla ja joista jokaisessa on vielä vähän manuaalisia aineistoja.

Lisäksi kohtaan 5 liittyen Kansallisarkiston päätöksentekovalta esim. tietoluovutusten osalta viranomaisessa säilytettävästä arkistosta jää epäselväksi. Tässä yhteydessä olisi hyvä selvittää, onko Kansallisarkistolla tähän toimintaan tarvittavia resursseja ja osaamista.

6. Tietoaineistojen säilyttämiseen liittyvien metatietojen ja muiden asiankäsittelyä koskevien tietojen hallinnasta säädetään laissa tai asetuksessa. (...) Asiankäsittelyn ja palvelutuotannon metatietojen määrittelyjen ohjaus keskitettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan neuvottelukunnalle, joka korvaisi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan. Tässä neuvottelukunnassa voitaisiin avustaa valtiovarainministeriötä tarvittavien metatietoihin liittyvien asetusten valmistelussa. Asetukset antaisi valtioneuvosto.

Vastuutahon määrittely lainsäädännössä selkiyttää nykyistä tilannetta.

7. Kansallisarkiston arkistointijärjestelmään voidaan siirtää myös tietoaineistoja, joita ei arkistoida. (...)

Ei kommentoitavaa.

8. Tietojärjestelmien tiedonhallintavaatimusten vaatimuksenmukaisuusarvioinnista säädetään tiedonhallintalaissa (...)

Ei kommentoitavaa.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Maanmittauslaitos kannattaa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2017) kokonaisvaltaista uudistamista ja mahdollista korvaamista uudella yleislailla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Nykyisessä tietohallintolaissa olevat säännökset koskien kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista, yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä, tietohallinnon ohjausta sekä tietohallintohankkeiden arviointimenettelyä tulisi uudistaa vastaamaan nykyistä ja tulevaisuuden toimintaympäristöä ja tietoteknistä kehitystä.

Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjausta koskevat valtiovarainministeriön ja ministeriöiden toimivaltasuhteet ovat epäselvät ja on hyvä pohtia jatkovalmistelussa, pitääkö niistä säätää erikseen jotain vai sisältyvätkö nämä toiminnot normaaliin tulosohjaukseen. Nykyisen tietohallintolain soveltamiseen ja siinä määriteltyihin ohjausvastuisiin liittyen on syytä harkita, mikä on valtiovarainministeriön JulkICT:n ohjausrooli valtionhallinnossa.

Tietohallintohankkeiden arviointimenettelyä valtiovarainministeriössä tulisi arvioida kriittisesti jatkovalmistelussa. Pelkästään ICT:n kehittämiseen liittyviä hankkeita ei ole olemassa, vaan kyse on pääasiallisesti toiminnan ja palvelujen kehittämisestä, jossa ICT on väline. Myös nämä pitäisi olla osana normaalia tulosohjausta ja voitaisiin hyvin viedä osaksi talousarviolainsäädäntöä työryhmän ehdotuksen mukaisesti.

Raportin sivulla 15 todetaan tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaukseen liittyen: Työryhmän näkemyksen mukaan tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevat säännökset voidaan yhdistää muihin tiedonhallintaa koskeviin suunnitteluun ja kuvaamista koskeviin velvoitteisiin (ks. luku 5.2). Yhdistämisessä on otettava huomioon, että kokonaisarkkitehtuuri suunnitteluvälineenä kohdistuu organisaation toiminnan ja tietohallinnon järjestämiseen ja sillä on siten välineellinen arvo tiedonhallinnan parantamiseen sekä tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen.

Vastaava ajatus on myös sivulla 150 kohdan 5.9.5 ensimmäisessä kappaleessa. Tekstin osalta voi todeta, että kokonaisarkkitehtuuria suunnittelumenetelmänä/välineenä voi soveltaa myös muissa kokonaisuuksissa kuin vain organisaation toiminnan ja tietohallinnon järjestämisessä.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan uusi tiedonhallintaa koskeva laki on kokonaisuus ja sen valmistelu olisi käynnistettävä ripeästi. Työryhmän ehdotukset ovat kauttaaltaan kannatettavia ja ne tulisi ottaa valmistelun lähtökohdaksi. Julkisen hallinnon palvelujen digitalisaation edetessä ja

palveluketjuja kehitettäessä olisi erityisesti viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä viranomaisten tietovarantojen hyödyntämistä koskevaa sääntelyä kehitettävä yhteentoimivuuden näkökulmasta ja rajapintojen kautta tapahtuvien tietoluovutusten osalta tiedonhallintaa koskevan lain valmistelun yhteydessä.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

Raportin sivulla 154 todetaan: Työryhmä pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen tukeen, jota viranomaiset ja hallinnon asiakkaat tarvitsevat julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa. Mitä tulkinnanvaraisempaa sääntely on, sitä

enemmän ohjaukseen ja neuvontaan tarvitaan viranomaistukea.

Maanmittauslaitos katsoo, että tuki lain soveltamiseen viranomaisille ja hallinnon asiakkaille on erittäin tärkeää, jotta tulokset olisivat yhdenmukaisia ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ennustettavia ja tasapuolisia. Kun tiedonhallintaan liittyvää lainsäädäntöä uudistetaan, tulisi myös riittävästi huolehtia laissa säädettyjen vaatimusten jalkauttamisesta ja tuesta. Kun ohjausta ja velvoittamista tehdään, on tätä myös tuettava. Yleislainsäädännön ja sääntelyn on oltava riittävän selkeää, ettei noudattamiseen jää epäselvyyksiä. Yleensä hankintatoimi on kriittisin eli hankintayksikön on oltava tietoinen lainsäädännöstä, jotta voi tilata sen mukaisesti. Tukitoimintaa pitäisi pysytä kohdentamaan sellaisille tahoille, joiden tulee noudattaa lainsäädäntöä. Tueksi tarvitaan ohjeistamista ja koulutusta.

Raportin sivulla 100 toisessa kappaleessa todetaan: Sanastolla tarkoitetaan luetteloa käsitteiden merkityksestä ja ontologioilla käsitteitä ja niiden välisiä suhteita tietyllä aihealueella. Sivulla 103-104 todetaan lisäksi: Tiedon hallintaan liittyvät käsitteet ja niiden määrittelyt siirtyvät lainsäädännöstä tietojärjestelmiin. Jos lainsäädännön käsitteet on määritelty epäyhtenäisesti, on seurauksena epäyhtenäisyyttä tietojärjestelmien käsitelmäärittelyssä. Jos sama sana määritellään eri tavoin eri tietojärjestelmissä, palveluissa tai ihmisten kesken, johtaa se siihen, että sana tai koko asia ymmärretään eri tavoin. Raportin sivulla 104 kolmannessa kappaleessa todetaan: Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) tähtää tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen. Jotta se olisi mahdollista, täytyy tietojärjestelmissä olevan tiedon merkityksen olla sama kaikille hallinnon toimijoille ja kaikissa tilanteissa. Tämä vaatii sopimista julkisen hallinnon yhteisistä tietomäärittelyistä eli sanastoista, luokituksista, tunnuksista, koodistoista, tietomalleista sekä kotimaisten ja kansainvälisten standardien käyttöä.

Kuten yllä mainituissa raportin kohdissa korostetaan, on semanttisessa yhteentoimivuudessa tärkeää käsitteiden ja termien liittyminen toisiinsa eri konteksteissa. Koodistojen ja sanastojen yhteentoimivuus eivät ratkaise näitä ongelmia. Tulevassa kehitettävässä lainsäädännössä tulisi kiinnittää huomioita käsitteiden ymmärtämiseen samalla tavalla, eikä sitä saavuta pelkällä sanojen määrittelyllä, vaan käsitteiden suhteet muihin käsitteisiin tuli myös määritellä.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Työryhmän ehdotukset ovat pääosin oikeansuuntaisia. Kuten työryhmän raportissa todetaan, tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on nykyisin hajanaista, runsasta ja epätarkkaa. Sääntely ei myöskään vastaa kaikilta osin viime vuosien nopeaa toimintaympäristön ja tietotekniikan kehittymistä. Yleisesti ottaen on lähdettävä siitä, että ehdotukset ovat hyvän hallinnon periaatteiden mukaisia ja parantavat asiakkaan asemaa julkisen hallinnon palvelujen käyttäjänä. Lisäksi on mahdollista, että viranomaistoiminta tehostuu julkisen hallinnon tiedonhallinnan parantamisen ja laadukkaan hallinnan myötä.

Taloudelliset vaikutukset

Tietojen hyödyntäminen digitaalisesti käsiteltävässä muodossa monipuolisesti, tehokkaasti ja mahdollisimman avoimesti ja laajasti alentaa lähtökohtaisesti organisaation kustannuksia. Mikäli julkinen tieto kulkee viranomaisten välillä ilman tietolupamenettelyjä ja -päätöksiä, säästää tämä myös kustannuksia. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset kohdistuvat myös viraston asiakkaille palvelujen alenevina tuotantokustannuksina.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotukset tehostavat todennäköisesti tiedon käyttöä, yhdistämistä, siirtämistä, säilyttämistä ja jakamista julkisessa hallinnossa. Sääntelyn yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen sujuvoittaa viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja roolia tiedontuottajana ja -käyttäjänä. Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja hyödyntäminen tulisi myös tehostua. Kuvaamisvelvoitteiden mm. avoimien rajapintakuvaukset sekä ehdotusten mukaisten tiedonhallintaprosessien suunnittelemine ja toteuttaminen lisäävät viranomaisten hallinnollista työtä. On kuitenkin toivottavaa, että hyödyt tulevat olemaan suuremmat kuin ehdotusten toteuttamiseen käytetyt taloudelliset ja henkilötyöhön liittyvät panostukset. Viranomaiset tulevat tarvitsemaan tukea ehdotusten toteuttamiseen, jolloin tukitoimet esim. koulutus ja ohjeistus olisi syytä hoitaa keskitetysti.

Kehittämistyössä tulee kuitenkin huomioida mm. EU:n tietosuojasetuksen sekä kansalliset tietosuojavaatimukset ja -velvoitteet viranomaisille.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotusten myötä julkisen hallinnon organisaatioiden toiminta voi tehostua, jolloin saavutetaan pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä mm. tiedonhallinnan kustannuksissa. Ehdotukset voivat myös keventää asiakkaan asiointia viranomaisissa, mikäli tiedonkulku viranomaisten välillä sujuvoituu ja viranomaisten mahdollisuudet hyödyntää toistensa tietovarantoja paranevat. Ehdotukset voivat myös vahvistaa kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan tietojen julkisuusikäntöjen ja julkisuuslainsäädännön tulkintojen yhdenmukaistuessa. Ehdotukset voivat siten osaltaan lisätä myös viranomaistoiminnan ja hallinnon avoimuutta.

Nurmikari Jussi
Maanmittauslaitos - Ylijohtaja Petri Korpinen, Maanmittauslaitoksen
keskushallinto