

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**

Tilastokeskus pitää tiedonhallintalain valmistelua positiivisena asiana, jolla selkeytetään tiedonhallintaa, tiedon käsittelyä ja tiedon saatavuutta koskevaa lainsäädäntöä. Nopeat muutokset yhteiskunnassa edellyttävät ajantasaista lainsäädäntöä, jotta viranomaiset pystyvät sujuvasti, tehokkaasti ja yhtenäisesti hoitamaan tiedon käsittelyyn ja käyttöön liittyvät tehtävänsä. Yhtenäinen, ajantasainen ja selkeä lainsäädäntö edistää sekä toiminnan tuottavuutta että tietojen ja tietovarantojen laatua.

Lausunnossaan Tilastokeskus nostaa esille joitakin yksittäisiä asioita ja lisänäkemyksiä erityisesti luvussa 5 esitettyihin ehdotuksiin ja toivoo, että nämä näkemykset otettaisiin huomioon asian jatkovalmistelussa.

Lisäksi Tilastokeskus toteaa, että raportin Tilastokeskuksen tutkijapalveluita kuvaavat osiot kaipaavat joiltain osin oikaisemista tai tarkennuksia valmistelun seuraavissa vaiheissa.

### Kommentit raportin 5 luvusta

#### **Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista**

Tilastokeskus kannattaa työryhmän näkemystä siitä, että tiedonhallintaa koskevan yleistasoisen sääntelyn soveltamisalan tulisi kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen.

#### **Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen**

Raportissa (s. 72 todetaan), että ”työryhmä painottaa, että sääntelyn tulee tukea tiedonhallinnan laadun parantamista julkisessa hallinnossa siten, että pitkällä aikavälillä yhteiskunnan tiedonhallintaa voitaisiin hoitaa vähemmällä määrällä tietovarantoja.”

Tilastokeskus toteaa, että työryhmä on nostanut esille tärkeän lainsäädännön valmistelun yhteydessä huomioitavan asian, laadunhallinnan. Laadun hallinnan ja laadun parantamisen tulisi tähdätä tehokkaisuuteen ja laadukkaisuuteen prosesseihin sekä aineistojen laadun varmistamiseen ja kehittämiseen. Varmistamalla aineistojen saatavuus, käytettävyys ja laatu voidaan vähentää päällekkäisiä tietovarantoja. Ilman kattavaa laadunhallintaa voidaan joutua tilanteeseen, jossa viranomaiset keräävät uudelleen tarvitsemansa tiedot. Laatuun sisältyvät näkökulmia mm. oikeellisuus, kattavuus, sisällöllinen standardin- ja luokitustenmukaisuus sekä tekninen yhteensopivuus.

Tilastokeskus käyttää toiminnassaan paljon yhteiskunnassa syntyvää aineistoa ja on havainnut, että välillä este tiedon jatkokäytölle voi olla aineiston puutteellisuus, virheellisyys tai muu huono laatu. Rekisterin omistajan tulisikin varmistaa aineistojen kattavuus ja laatu hyödyntämällä laadunhallinnan välineitä (esimerkiksi laatukriteerit, laadun mittaaminen, laadun arviointi, laadun varmistaminen). Lisäksi tulisi huolehtia siitä, että aineistojen laatu on kuvattu metadatassa.

Laadunhallinnasta olisi syytä säätää tiedonhallintalaissa.

### **Kommentit osasta 5.3 Tietoturvallisuus**

Tilastokeskus kannattaa luokittelun yksinkertaistamista sekä tietoturvallisuuden, tietosuojan ja tiedonhallinnan ”yhteensovittamista”.

### **Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut**

Termit ja niiden sisällöt vaihtelevat eri laeissa ja mm. JHS-suosituksissa sekä eri sanastoissa. Virastoissa voidaan käyttää eri termejä tarkoittaen samoja asioita. Ainakin tietohallintolain ja muun lainsäädännön osalta tulisi laatia yhtenäinen sanasto ja sovittaa tulevat ohjeet, suositukset ym. siihen. Työryhmän ehdotus tietoaineisto –käsitteen tarkentamisesta on kannatettava.

Tietojen monipuolisen ja tehokkaan käytön sekä laadun varmistamiseksi Tilastokeskus pitää hyvänä työryhmän ehdotuksia selkeästä vastuuden ja velvoitteiden määrittämisestä, tästä esimerkkinä seuraava.

Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedonhallintaa koskevaan yleislakiin otetaan säännökset, jossa viranomaisia veloitetaan:

- ottamaan huomioon keskeisten sidosviranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa
- huolehtimaan tietojen saatavuudesta rajapintojen avulla;
- huolehtimaan siitä, että tiedonhallintaprosessit on suunniteltu ja niitä toteutetaan siten, että tietojen ajantasaisuus ja laatu voidaan varmistaa;
- luovuttamaan tiedot rajapinnan 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.

## **Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus**

Tilastokeskus pitää hyvänä ehdotuksia tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta ottaen huomioon tietojen käyttöön ja salassapitoon liittyvät rajoitukset (vrt. kohta 5.4.).

Tilastokeskus haluaa lisäksi nostaa esille sisällöllisen yhteensopivuuden teknisten rajapintojen yhteensopivuuden rinnalla. Tässä tietojen metatiedot sekä yhteiset standardit, luokitukset ja käsitteet sekä niiden riittävän velvoittava käyttö ovat avainasemassa.

Yhteenvedona työryhmä toteaa, että tiedonhallinnan yleislaissa tulisi säätää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamisesta ainakin seuraavien asioiden osalta:

- avoimien rajapintakuvausten lähtökohtainen pakollisuus, josta säädetään poikkeuksia ainakin alueelliseen koskemattomuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen käytettävien rajapintojen osalta;
- rajapintakuvausten määrittelyn pakollisuus silloin, kun tietojärjestelmän sisältämien tietovarantojen tietoja hyödynnetään useassa viranomaisessa säännöllisesti;
- viranomaisten velvollisuus arvioida tietojärjestelmässä olevien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia eri käyttötarkoituksiin sekä velvollisuus mahdollistaa uusissa tietojärjestelmissä tietojen luovuttaminen rajapinnan kautta;
- tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla tulee säätää pakolliseksi siten, että siitä voidaan poiketa vain erityisistä syistä, jos tiedot luovutetaan viranomaiselle, jolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä tai henkilötietojen suoja koskevien säännösten mahdollistamana oikeus käsitellä näitä tietoja lakisääteisiä tehtäviä hoidettaessa;
- tietojen luovuttamista rajapintojen avulla myös muille toimijoille, kuten elinkeinoelämälle tulee edistää siten, että tietojen luovuttaminen on mahdollista, jos luovutuksen saajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä näitä tietoja. Erityislainsäädäntöä tästä ei tarvita, vaan asiasta voidaan säätää yhdessä yleislaissa.

## **Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito**

-

## **Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista**

Selvityksessä tuodaan esille, että olisi kansallisessa intressissä että tutkijoiden etäkäyttöjärjestelmän ja tietojen keräämisen kustannukset pitäisi maksaa virastolle suoraan valtion varoista.

Mikäli aineistot ja niiden käyttö ovat tutkijoille jatkossa ilmaisia, seuraa tästä suurella todennäköisyydellä aineistojenpyyntöjen lisääntyminen. Tähän asti tieteellinen arviointi on tehty rahoituspuolella. Hyvät hakemukset ovat saaneet rahoitusta hankkia aineistoja ja käyttää etäkäyttöjärjestelmää. Jatkossa tällaista arviointia olisi vaikea tehdä.

Keskeinen kysymys on, mikä tutkimus ja mikä taho saisi jatkossa ilmaiset aineistot. Tulisiko ilmainen aineistojen saanti koskemaan ainoastaan yliopistoissa ja julkisissa tutkimuslaitoksilla työskenteleviä? Asettaako tämän tutkimuslaitoksia eriarvoiseen kohteluun?

Aineiston jakelun kustannukset syntyvät jakelujärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä, metatietojen kuvaamisesta ja kehittämisestä sekä tarvittavien aineistojen koostamisesta ja säännöllisestä päivittämisestä (esimerkiksi uusimmilla tiedoilla).

Tilastokeskus katsoo, että on tärkeätä nähdä rahoituskysymys laajasti, jolloin etäkäyttöjärjestelmän ja tietojen luovuttamisen lisäksi tulisi rahoittaa aineistojen kuvauksia (metatietojen parantamista), vanhojen aineistojen käyttöönsaantia, olemassa olevien aineistojen vuosittaista päivittämistä jne.

Ehdotuksen mukaan yliopistoista tulisi tutkimushankkeiden rekisteripitäjiä ja ne huolehtisivat käyttöluvista. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan yliopistoille ei tulisi myöntää valtuuksia aineistojen käyttöluvien myöntämiseen. Lisäksi Tilastokeskus huomauttaa, että tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen luovuttamisen periaatteista säädetään tilastolaissa.

## **Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi**

Tilastokeskus kannattaa säilytysaikojen määräytymisen kriteerien sisällyttämistä osaksi lainsäädäntöä.

Tietoaineistojen digitoimisen, Kansallisarkiston ja virastojen välisen työnjaon ja vastuiden sekä kustannuskysymysten osalta raportti jättää vielä avoimia kysymyksiä ja kaipaa selkiyttämistä.

## **Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus**

-

## Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

### Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

-

### Muut tarpeelliset toimenpiteet

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

-

### Työryhmän ehdotusten vaikutukset

#### Yleiset kommentit vaikutuksista

-

#### Taloudelliset vaikutukset

Selvityksessä oleviin ehdotuksiin liittyen Tilastokeskuksen kannalta merkittäviä ovat aineistojen tutkimuskäyttöön liittyvät taloudelliset vaikutukset.

Tilastokeskuksen Tutkijapalvelut palvelee tutkijoita ja tutkimushankkeita tuottamalla yksikkökohtaisia aineistoja tieteellisiin tutkimuksiin. Tutkijapalvelut tekee noin 200 aineistotoimitusta vuodessa joko etäyhteyden kautta, tutkimuslaboratorioon tai luovutettuina anonymisoituina otosaineistoina. Tutkijapalvelut vastuualue vastaa myös mikrosimulointimallin kehittämisestä, ylläpidosta, jakelusta ja käytön lisääntymisestä sekä kehittää kansallista rekisteri- ja mikroaineistojen tutkijapalvelua yhdessä THL:n, Kansallisarkiston ja muiden viranomaisten kanssa.

Tutkijapalveluiden budjetti on vuodessa noin 1,8 milj €. Tutkijapalvelut saa budjettirahoitusta vuosittain 800 000 € tutkijapalveluiden ylläpitoon (järjestelmän ylläpito, aineistojen muodostaminen, etäkäyttö) sekä 270 000 € mikrosimuloinnin kehittämis- ja ylläpitotyöhön. Tutkijat maksavat noin 600 000 € aineistojen käsittelystä etäkäyttöjärjestelmässä. Tämän lisäksi Tilastokeskus on anonut kehittämisrahoitusta ulkopuolisilta tahoilta noin 100 000 -200 000 € vuodessa.

Nykyisellä toiminnan volyymillä Tilastokeskuksen tulisi saada noin 650 000 € lisää budjettirahoitusta vuosittain, jos tutkijoilta ei perittäisi laisinkaan maksua aineistojen tuottamisesta ja etäkäyttöjärjestelmän käytöstä. Tämän lisäksi rahoitus järjestelmän kehittämiseen tulisi järjestää.

Yllä olevat arviot perustuvat ainoastaan tutkijapalvelut-vastuualueen kustannuksiin. Lisäksi tutkijat hankkivat räätälöityjä tietoaaineistoja ja –kokonaisuuksia muiden Tilastokeskuksen toimintayksiköiden kautta. Näistä ei ole kokonaisarviota saatavilla.

## **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Työryhmän muistiossa ehdotetut esitykset aiheuttaisivat viranomaisille alkuvaiheessa lisätyötä niiltä osin kuin säädökset sisältäisivät veloitteita ottaa käyttöön yhteisiä, tietojen yhteiskäyttöä ja saatavuutta tukevia standardeja, luokituksia ja ratkaisuja. Tarvittavien uudistusten ajoittaminen tietojärjestelmien luontaiseen elinkaareen määritellyn siirtymäkauden kuluessa olisi perusteltua.

Toteutuessaan ehdotukset mahdollistaisivat toiminnan tehostumisen eri organisaatioissa sekä kustannussäästöjä.

## **Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Yhteiskunnallisesti merkittäviä potentiaalisia vaikutuksia ovat mm. yhteiskunnan tietohuollon tehostuminen, tiedon saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen sekä avoimuuden ja yhtenäisyyden lisääntyminen.

Muutosten toteutuminen edellyttäisi kuitenkin lainsäädännön kattavuutta, sitovuutta sekä selkeiden toteutus- ja seurantavastuiden määrittämistä.

Rantanen Katri  
Tilastokeskus