

Asia: 1689/03.01.01/2019

## **Lausuntopyyntö valtioneuvoston asetukseksi lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista**

### **1 § Valtiovarainministeriön lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos**

#### **Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston luonnoksesta koskien asetusta lausuntomenettelystä tiedonhallinnan muutosta koskevista asioista.

1.1.2020 voimaan astuvan lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, jatkossa tiedonhallintalaki, (906/2019) 5 §:ssä säädetään tiedonhallintamallista ja muutosvaikutuksen arvioinnista, 8 §:ssä tiedonhallinnan muutosten arvioinnista valtion virastoissa ja laitoksissa ja 9 §:ssä lausunnosta muutosten arvioinnista valtionhallinnossa. 9 §:ssä todetaan seuraavaa:

Valtion virastojen ja laitosten on toimitettava valtiovarainministeriölle 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin perusteella tehty arviointi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvasuutta koskevaa lausuntoa varten, kun arvioidulla muutoksella on merkittäviä taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan tai toimintaan taikka muutos koskee julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen rajapintojen tietorakenteiden olennaisia muutoksia. Valtiovarainministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot valtion viranomaiselta lausunnon antamista varten.

Lausuntoa edellyttävistä tiedonhallinnan muutoksista, lausuntopyynnön sisällöstä ja lausuntoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jonka luonnos on parhaillaan lausuttavana.

Lausuntomenettelyä koskevaa asetusta uudistettaessa on lainsäädännön muutosten lisäksi kiinnitetty erityistä huomiota nykyisessä tietohallintolain mukaisessa lausuntomenettelyssä esiin nousseiden ongelmien ja epäkohtien korjaamiseen. Asetuksella kumotaan tietohallintolain nojalla

annettu asetus lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskevista asioissa (1249/2014). On huomattava, että tiedonhallintalaissa (906/2019) ja sen nojalla annettavissa asetuksissa asetetaan uusia velvoitteita tiedonhallintayksiköiden ja niihin kuuluvien virastojen ja laitosten toiminnan ja talouden suunnitteluun, toiminnan kehittämisen koordinaatioon, sekä tiedonhallintayksikön toimintaa, palveluita, tietovarantoja, tietojärjestelmiä, tietoturvaluottuutta sekä asiakirjajulkisuutta koskevan kuvauskokonaisuuden kehittämiseen ja sen ylläpitämiseen. Siten osaksi tiedonhallintasäätelyä siirtyvän lausuntomenettelyn ja ohjauksen merkitys koskee laajalti viranomaisen toiminnan ja sen kehittämisen ohjausta sekä aiemmin julkisen hallinnon suosituksen tasolla ollutta kokonaisarkkitehtuuria.

Siihen nähden Poliisihallitus lausuu seuraavasti.

1-2 §: VM:n lausuntoa edellyttävä tiedonhallinnan muutos; Lausuntopyyntö ja sen sisältö

Uudella lausuntomenettelyllä pyritään tehostamaan VM:n ohjaustoimivaltaa hankkeiden varhaisessa vaiheessa. Ohjaustoimivalta ei jatkossa kiinnity tietojärjestelmähankintoihin, vaan tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausunto tulee jatkossa pyytää tiedonhallintalain tarkoittaman tiedonhallintayksikön tiedonhallinnan muutosten arvioinnista. Muutosten arviointia ja lausuntomenettelyä koskevassa asetusluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, milloin tiedonhallinnan muutoksella olisi sellaisia merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia tiedonhallintaan, että valtiovarainministeriön lausunto olisi pyydettävä. Asetuksessa ehdotetaan, että tiedonhallintalain 9 §:n 1 momentissa säädetyksi lisäksi tiedonhallintayksikön olisi toimitettava lausuntopyynnön yhteydessä myös alustava suunnitelma tiedonhallinnan muutoksen toteuttamisesta ja arvio sen toteuttamisen edellytyksistä.

Muutoksia koskeva arviointivelvoite tulee perustumaan tiedonhallintalain veloitteeseen pitää tiedonhallintamallia ja sitä koskevaa muutossuunnitelmaa. Muutosten arviointi tulee kohdentaa tiedonhallinnan vastuisiin, tietoturvaluottuusvaatimuksiin, asianhallintaan, julkisuuden, salassapidon ja tietosuojaan toteutumiseen sekä tiedonsaantioikeuksiin. Näiden lisäksi on arvioitava muutosta tietovarantojen semanttisen yhteentoimivuuden sekä viranomaisten välisen hyödynnettävyyden näkökulmasta. Hallituksen esityksen mukaan VM antaa jatkossa lausuntonsa tiedonhallintayksikön muutosarviointiin perusteella tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämisestä, yhteentoimivuudesta sekä tietoturvaluottuudesta.

Tavoite muutosten ohjaamisesta on perusteltu ja kannatettava. Tiedonhallintasäätelyn edellyttämän yhteentoimivuuksiperiaatteen, koko julkisen hallinnon kehittämisen kustannustehokkuuden ja tietopoliittisten tavoitteiden toteuttaminen vaativat julkisen hallinnon arkkitehtuurikoordinaation ohjaamista ja sen tukemista toimivalla budjettiohjauksella. Tämä edellyttää selkeiden, toimeenpanoa tukevien yleisten linjausten kehittämistä, toimivaa yleistä yhteentoimivuuden ohjausta sekä yhteentoimivuuden ohjausyhteistyön kehittämistä Valtiovarainministeriön, toimialoista vastaavien ministeriöiden sekä toimialojen tiedonhallintayksiköiden kesken.

Tiedonhallintayksiköiden näkökulmasta muutosten kokonaisvaikutusten arviointi on kuitenkin huomattavan laaja vaatimus. Ohjauksessa on siksi otettava huomioon, että aiemmin suositukseen perustuneen arkkitehtuurikoordinaation kypsyystasot vaihtelevat julkisen hallinnon toimijoiden välillä tuntuvasti, eivätkä tosiasialliset lähtökohdat ole tiedonhallintasäätelyn voimaan tullessa laajalti yhteentoimivia. Tämä saattaa johtaa siihen, että etenkin vuoden 2020 ajan tiedonhallintayksiköiden kehitystyössä olevat tiedonhallintamallit tukevat muutosvaikutuksen arviointia ja lausuntomenettelyä vaihtelevasti, mikä saattaa asettaa toiminnan kehittämisen valmistelun yhteydessä tiedonhallintayksiköille tuntevia lisätyömääriä, ja johtaa siihen, etteivät olemassa olevat kuvaukset vielä riittävästi tue tavoitetta kokonaisvaikutusten arvioinnista. Kokonaisarkkitehtuurin kuvausten muuttuminen velvoittavaksi osuu tiedonhallintamallien kuvaamistarpeen lisäksi selkeimmin juuri toiminnan muutoksia koskevaan arviointiin ja lausuntomenettelyyn. Tilanteen ei tule johtaa siihen, että kriittisten muutosten toimeenpano viivästyisi lausuntomenettelyssä kohtuuttomasti.

Asetusluonnoksen kriteerit lausunnon pyytämiseksi vaikuttavat selkeiltä. Käytännössä ne eivät kuitenkaan ole yksitulkintaisia. Asetuksen täytäntöönpanossa saattaa osoittautua hankalaksi tehdä rajanvetoja siitä, mistä merkittävistä tai olennaisista muutoksista lausuntoa tulee pyytää. Esimerkiksi yksittäiset muutokset eivät välttämättä ylitä 5 miljoonan euromääräistä rajaa, mutta hankekokonaisuuksia arvioitaessa raja todennäköisemmin ylittyy. Samoin kaikesta päättäen lausunto tulee pyytää pääsääntöisesti 2 kuukautta ennen määrärahapäätöksen tekemistä riippumatta siitä, rahoitetaanko muutos lisämäärärahalta vaiko viraston toimintamenoista. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin tai asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Suoraan asetustekstistä ei siten ole huomattavissa - em. tiedonhallintalain säädökseen palaamatta - esimerkiksi se, että lainsäädäntömuutoksista seuraavat toiminnan muutokset tulee luonnollisesti arvioida lakimuutoksen vaikutusten arvioinnin yhteydessä ja hyväksyä ne eduskunnan toimesta.

Jotta asetuksen tavoite muutosten ohjaamisesta ja kokonaisarviointista toiminnan ja tietopolitiikan kehittämisen arvioimiseksi oikealla tavalla täyttyisi, tarvitaan asetuksen tueksi vielä alemmantasoista ohjausta selkeyttämään tiedonhallintayksiköihin ja niihin kuuluviin virastoihin ja laitoksiin kohdistuvia uusia vaatimuksia toiminnan kehittämisen lausuntomenettelyyn saattamisessa.

Yhteentoimivuuseriaate saa jatkossa lisää painoarvoa muutosten arvioinnissa, ja sen merkityksen arvioiminen muutoksen ja mahdollisten rajapintojen kustannusten näkökulmasta voi olla varsinkin alkuvaiheessa vaikeaa. Jotta kaikki toiminnalliset ja euromääräiset lähtökohdat muutosarvioinnin tekemiseksi tulevat otetuksi huomioon, vaatii esitettävä asetusta viranomaisten kehittämisen ohjaustoimintojen uudelleen organisoimista, mihin jää varsin lyhyt aika esitettävän asetuksen tullessa voimaan 2020 alusta. Tiedonhallintamallien ja niiden edellyttämän arkkitehtuurikoordinaation kehittäminen valtion tasolla ja tiedonhallintayksiköissä edellyttää vielä paljon integroivaa työtä, eikä nykyinen kypsyystaso ole vielä riittävä läheskään kaikkien yhteentoimivuuden merkitysten osalta.

## **Miten ymmärrettävänä pidätte tiedonhallinnan muutoksen määrittelyä?**

Ks. edellä.

## **Mihin kaipaisitte lisäselvyyttä esimerkiksi ohjeiden muodossa?**

Ks. edellä.

## **2 § Lausuntopyyntö ja sen sisältö**

### **Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

2 § koskeva lausunto sisältyy 1 § kohdassa lausuttuun.

## **3 § Lausuntopyynnön ajankohta**

### **Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

3-5 §: Lausuntopyynnön ajankohta; Lausuntoa varten pyydettävä lisäselvitys; Selvitys toimenpiteistä

Ehdotuksen mukaan lausuntopyynnön ajankohta sidottaisiin pääsääntöisesti talousarvioasetuksen mukaisen kehusehdotuksen, talousarvioehdotuksen tai valtion talousarvion täydentämiseen liittyvien esitysten tekemiseen siten, että lausuntopyyntö tulisi toimittaa kahta kuukautta aiemmin kyseisten talousarvioehdotusten toimittamista hallinnonalan ministeriöön.

Lausuntopyynnön ja sen yhteydessä toimitettavan suunnitelman toimittamisen ajankohdan sitominen talouden suunnittelun vuosikelloon vaikuttaa järkevältä. Tavoite edellyttää kehittämisen ja sen rahoitusvalmistelun ohjaamista tiedonhallintayksiköiden toiminnoissa sen mukaiseksi. Lausuntopyynnön ajankohdan sitomisen rahoitusesitysten aikaikkunaan ei kuitenkaan tulisi johtaa siihen, että se jäykentäisi tai hidastaisi muutosten toimeenpanoa hankkeissa. Vuosikelloon sidottavasta aikataulusta on perustellusti voitava poiketa. Lisäksi on otettava huomioon, että toiminnan kehityshankkeeseen voi sen aikana tulla muutoksia. Silloin tulee olla selvillä ja neuvoteltavissa, mitkä ovat olennaisia muutoksia ja millaisella täydentävällä menettelyllä muutoksen toimeenpanoa voidaan ilman kohtuutonta viivästymistä jatkaa.

Asetuksen perustelujen mukaan lausunto annetaan tiedonhallintalain 9 §:n mukaan valtionhallinnon tiedonhallintayksiköiden (valtion viraston ja laitoksen) tiedonhallinnan muutosten arvioinnista. Kysymys olisi kehitystyön varhaisen vaiheen ohjauksesta, jolloin varsinaista muutoksen toteutusta ei olisi vielä käynnistetty. Käytännössä lausuntopyynnön valmisteluun pitää varata tiedonhallintayksikössä huomattavasti enemmän aikaa kuin valtiovarainministeriön tarvitsemat kaksi kuukautta. Kattavan arvioinnin tekemiseen kuluu aikaa todennäköisesti kuukausia ja vaikka muutoksen toteutusta ei olisi käynnistetty, merkittävä määrä hanketyötä tehdään jo ennen varsinaisen toteutuksen käynnistämistä. Ennen kuin lausuntopyyntö lähetetään valtiovarainministeriölle, se lähetetään oman hallinnonalan ministeriölle, jolle täytyy varata myös

riittävästi käsittelyaikaa. Ennen kuin oman hallinnonalan ministeriölle voidaan lähettää mitään, pitää tehdä riittävän laaja selvitys vaikutuksista. Kokonaisvaikutusten arvioimiseksi lausuntopyyntöjä voidaan lähettää sidosryhmille (muille tiedonhallintayksiköille), joille myös täytyy varata riittävästi käsittelyaikaa. Aikaa täytyy varata myös esiselvitykseen, tiedonhankintaan, analyysiin ja arvioinnin laatimiseen, ennen kuin arvioinnille on riittävä pohja.

Perusteluissa todetaan myös, että ”Merkittävien tiedonhallinnan muutosten ollessa kyseessä, tulisi niiden olla tunnistettavissa osana usean vuoden aikavälillä tehtävää toiminnan ja talouden suunnittelua”. Tämä on erittäin kannatettava tavoite, mutta muutostarpeiden vauhti ja toisaalta rahoituksen lyhytjänteisyys ovat tukeneet tätä tavoitetta toistaiseksi heikosti. Toimintaympäristön muutokset saattavat olla niin nopeita, että hyvät pitkän aikavälin suunnitelmat ovat vanhentuneet jo ennen kuin niitä on alettu panna toimeen. Lisäongelmana on se, että toiminnan muutoksia koskeva lainsäädäntö valmistuu usein hitaasti, mikä hidastaa muutosten toteutusta. Nämä realiteetit edellyttävät jatkossa ennakointia ja ketteryyttä toiminnan kehittämishankkeiden lisäksi myös muutosten arvioinnilta ja siihen liittyvältä menettelyltä.

Turvallisuusviranomaisten osalta muutoshankkeiden suunnitelmat ja tietoaineistot sisältävät laajalti salassa pidettäviä ja osin turvallisuusluokiteltavia tietoja. Julkiseen hankesalkkuun tietoja ei voida siten sijoittaa. Tietoturvallinen tapa arviointien, suunnitelmien, lausuntojen ja selvitysten toimittamiseksi osana lausunntoimenettelyä, ja mahdollisesti niiden sijoittamiseksi VM:n hankesalkkuun, on arvioitava tietoturvallisuuden näkökulmasta riittävällä tavalla.

6 §: Voimaantulo

Ei lausuttavaa.

3-4 § muutoseikat: Lausuntopyyntö ajankohta; Lausuntoa varten pyydetty lisäselvitys

3 §:n osalta poliisi kiinnittää huomiota vielä muutoseikkoihin: toimivampi muotoilu lienee ”-- kaksi kuukautta ennen kuin se”. Lisäksi asianomainen ministeriö vaikuttaa kankealta ja sen voisi korvata hallinnonalan ministeriöllä tai toimialasta vastaavalla ministeriöllä, kuten tiedonhallintalain 8 § 2 momentissa.

4 §:ssä viitataan viranomaisen lisäselvityksiin. Olisi yhdenmukaisempaa viitata tässäkin valtion virastoihin tai laitoksiin, koska asetuksen toimijoita koskeva sanasto käy muuten vaikeaselkoiseksi.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Ryhmäpäällikkö

Antti Lehto

**Millaisia edellytyksiä virastollanne on toimittaa tiedot pykälässä esitettyjen kolmen vaihtoehdon mukaisesti? Voitte vastauksessanne tarkastella asiaa sekä aikataulun että toimintatapamuutosten näkökulmasta.**

Ks. edellä.

**Kuinka selkeänä pidätte pykälän momenttia kaksi, jossa kuvataan velvollisuutta pyytää lausuntoa uudelleen, kun lausunnon kohde on olennaisesti muuttunut?**

Ks. edellä.

#### **4 § Lausuntoa varten pyydettävä lisäselvitys**

##### **Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

4 § koskeva lausunto sisältyy 3 § kohdassa lausuttuun.

#### **5 § Selvitys toimenpiteistä**

##### **Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

5 § koskeva lausunto sisältyy 3 § kohdassa lausuttuun.

#### **Muutoksen taloudelliset vaikutukset**

**Miten arvioitte taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöä suhteessa olemassa oleviin viraston tai hallinnonalan hankesuunnittelun toimintamalleihin?**

Ei lausuttavaa.

**Haluatteko esittää muutoksia taloudellisten vaikutusten arvioinnin tietosisältöön?**

Ei lausuttavaa.

#### **Muuta huomioitavaa**

**Miten monta lausuntokohdetta tai -pyyntöä arvioitte ajoittuvan TAE 2021 -valmistelun yhteyteen? Mitä ne olisivat?**

Ei lausuttavaa.

**Mitä toiminnallisia muutoksia lausuntomenettelyn pääasiallinen toteutus JTS- ja TAE-prosessien yhteydessä virastossanne aiheuttaa? Esimerkiksi muutokset hanke- ja projektihallinnan ohjeisiin sekä toiminnan ja talouden suunnitteluohjeisiin.**

Ei lausuttavaa.

**Yleiset kommentit asetusluonnoksesta**

Ei muuta lausuttavaa.

Lehto Antti  
Poliisihallitus