

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**

Kansallisarkisto toteaa, että ministeriön velvollisuus tehdä arviointi laatiessaan säännöksiä, jotka vaikuttavat tietoaisteistoihin tai tietojärjestelmiin, on käytännössä hyvin kattava.

Säännösmuutoksilla, jotka suoraan tai epäsuorasti vaikuttavat jonkin viranomaisen tehtäviin on käytännössä aina vaikutuksia tietoaisteistoihin tai –järjestelmiin.

Pykälässä esitetään rajoja sille, milloin lausunto tulee pyytää. Yksi asetuksen ja tiedonhallintalain tavoitteita on selkeyttää niitä perusteita ja välttää tulkinnallisuuksia, siitä milloin lausunto tulee pyytää. Kansallisarkisto katsoo, ettei tässä tavoitteessa täysin pysytä sillä esimerkiksi kustannuslaskenta voi olla hyvinkin vaihtelevaa, ellei sitä ohjata tarpeeksi selkeästi. Tarpeen määrittely lausunnon hankkimiseksi jää edelleen osin tulkinnanvaraiseksi.

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

Järjestelmien kehittämisessä ja valtionhallinnossa yleisesti on viime vuosina kannustettu kokeilukulttuuriin. Miten lausuntomenettely huomioi tämän? Kokeilut voivat alkuun pieniä, mutta voivat kasvaa, yhdistyä, olla tauolla ja lopulta ”lopullinen” tuotos onkin ylittänyt raja-arvoja tai kasvanut vaikuttavuudeltaan merkittäväksi.

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

Tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön toimivallasta ohjata valtionhallinnon tiedonhallinnassa käytettävien tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta sekä tietoturvallisuutta. Pykälän mukaan valtion virastojen ja laitosten on

toimitettava valtiovarainministeriölle tiedonhallintayksikön tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun oman tiedonhallinnan muutosten vaikutusten arvioinnin perusteella tekemä arviointi tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämisestä, yhteentoimivuudesta ja tietoturvallisuudesta. Kansallisarkisto katsoo sinällään asetuksen tavoitteiden olevan hyviä, mutta korostaa asiassa myös sitä, että mainituista asioista on syytä antaa tarkentavaa ohjeistusta. Tietoturvallisuuden toteuttamisessa suuntaus on siihen, että tehdään riskiarvioinnin perusteella riittävät suojatoimet. Tietoturvan osalta Valtiovarainministeriö arvioisi sitä onko virasto osannut laatia arvioinnin oikein. Tältä osin sen tulisi lausunnossaan esittää selviä toimenpide-ehdotuksia, jos niille on tarve.

## 2 § Lausuntopyyntö ja sen sisältö

### Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Tiedonhallintalain 9 §:ssä tarkoitetun lausuntomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että valtionhallintoon ja julkisen hallinnon yhteiseen käyttöön kehitettävissä tietovarannoissa olisi huolehdittu semanttisesta yhteentoimivuudesta ja tehokkaasta tietojen hyödyntämisestä ja että tietojärjestelmien yhteentoimivuus, tietoturvallisuus ja yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen käyttö olisi otettu huomioon asianmukaisella tavalla (HE 284/2019 vp). Yhteentoimivuuden osalta on huomioitava, että arvioinnissa on huomioitava esimerkiksi tiedonhallinnassa keskeiset arkistointia koskevat määräykset ja tekniset vaatimukset. Kansallisarkisto pitää tärkeänä, ettei virastojen hallinnollista taakkaa kasvateta liikaa ja ettei lausuntoa varten tarvitsisi toimittaa mitään muuta vain lausuntoa varten tehtävää suunnitelmaa tms. On erittäin hyvä, että Valtiovarainministeriö haluaa varmistaa riittävät voimavarat esimerkiksi tietovarantojen tehokkaan hyödyntämisen takia. Toivottavasti tämä tavoite näkyy myös käytännön resursointina.

## 3 § Lausuntopyynnön ajankohta

### Arvio pykälästä ja sen perusteluista

Kahden kuukauden määräaika vaikuttaa kohtuulliselle ajalle. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi puolestaan antaa palvelulupaus siitä, että se antaa lausuntonsa sellaisessa ajassa, että lausunto on käytettävissä, kun määräahapäätöksiä asiassa tehdään. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että viranomaisen saa tiedon erityisen nopeasti siitä, että onko lausuttavaksi toimitettu materiaali riittävän kattava vai tuleeeko sitä täydentää. Tämä edellyttäisi tietynlaista alkuarviota, joka tehtäisiin välittömästi lausuntopyynnön saavuttua.

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

-

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

-

## 4 § Lausuntoa varten pyydettävä lisäselvitys

**Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

-

## 5 § Selvitys toimenpiteistä

**Arvio pykälästä ja sen perusteluista**

-

## Muutoksen taloudelliset vaikutukset

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

-

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

-

## Muuta huomioitavaa

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

-

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

-

## Yleiset kommentit asetusluonnoksesta

Lausuntopyynnön liitteenä olevassa aineistossa kuvataan laajasti sitä, mikä on tietohallintolain aikainen nykytila ja tuodaan esiin, että lausuntoprosessi ei ole ollut täysin toimiva kohdistuessaan hankintoihin. Soveltaminen ei ole ollut täysin toimivaa ja on luonut erilaisia tulkintoja esimerkiksi siitä, milloin lausunnon hankkiminen on ollut tarpeellista tai mitkä ovat olleet merkittävän muutoksen kriteerit. Myöskään hankkeen muuttuessa tarvetta hankkia uusi lausunto ei ole tunnistettu. Tietohallintolain mukaista menettelyä ei ole käytetty esitetyn mukaisesti, kuten olisi pitänyt. Kansallisarkisto katsoo, että asetus ei täydellisestä pääse tässä suhteessa tavoitteisiinsa, sillä se jättää edelleen tulkinnanvaraa esimerkiksi lausunnon pyytämisen tarpeesta.

Tiedonhallintamallin kuvausten laadinnasta ei ole kokemusta tai ohjeistusta virastoille, eikä tiedonhallintamallin muutosten arvioinnista ole kokemuksia tai yhteisiä malleja tarjolla. Tiedonhallintalain mukaan tiedonhallintayksiköt voivat jatkossa itse harkita missä laajuudessa ja miltä osin muutoksia arvioitaisiin eli toisin sanoen millaisia muutokuvauksia tuottavat. Täten

vaikuttaa epätodennäköiseltä, että tässä tilanteessa tiedonhallintayksiköt pystyisivät tuottamaan sellaisia kuvauksia ja lausuntopyyntöjä, joiden perusteella VM voisi arvioida hankkeita ja siten lausuntopyyntömenettelylle asetetut tavoitteet täyttyisivät. Lausuntomenettelyn käyttöönotto ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tässä vaiheessa tuntuukin siis haastavalta, kun tiedonhallintayksiköissä ei ole vielä lainkaan kokemusta tiedonhallintalain 5§ tiedonhallintamallista tai sen muutosten arvioinnista. Valtiovarainministeriö (tai tiedonhallintalautakunta) ei ole toistaiseksi myöskään tuottanut tarkempaa ohjeistusta tai mallia tiedonhallintamallin muutosturvauksista.

Kansallisarkisto kiinnittää huomiota siihen missä laajuudessa valtiovarainministeriö ottaisi huomioon arkistoinnin vaatimukset, kun arkistointitiedot ovat osa tiedonhallintamallia. Arkistolaki ja arkistointi eivät ole tiedonhallintalain soveltamisalassa, mutta arkistoinnin vaatimukset vaikuttavat tiedonhallintaan ja ovat osa tiedonhallintaa, samoin kuin tiedonhallintalain säännöksiä ei voida käytännön tasolla erottaa arkistoinnista. Otetaanko esimerkiksi tietovarantojen hyödyntämisen arvioinnissa huomioon jo toisaalla arkistoitu tieto. Valtiovarainministeriöllä ei ole toimivaltaa arvioida arkistointiin liittyviä vaatimuksia osana tiedonhallintaa ja tietovarantojen hyödyntämistä, vaan tämä toimivalta kuuluu Kansallisarkistolle.

Arvioinnissa painottuvat erityisesti yhteentoimivuuden ja tietoaineistojen hyödynnettävyyden näkökulmista. Arvion laajuus ja tarkka sisältö jäävät tiedonhallintayksikön harkintaan. Arviointivelvollisuus täydentäisi esityksessä todetusti tietosuojasetuksen 35 artiklan mukaista vaikutustenarviointia. Kansallisarkisto toteaa, että vaikutustenarviointia ei tarvitse tehdä kuin artiklan ja tarkentavien ohjeiden edellytysten täytyessä ja koskee vain henkilötietojen käsittelyä, joskin myös siinä kuvataan käsittelyn piirteitä ja se kohdistuu erityisesti käsittelytoimiin. Arvioinnit ovat osa kokonaisarviota, joka hankkeen suunnitteluun liittyy, joskin niiden ajankohta voi olla pitkälti eri.

Tiedonhallintamallin muutostarpeeseen perustuva lausuntomenettely on jokseenkin erikoinen lähestymistapa. Mikäli organisaatiolla on olemassa kehittämisessään käytössä kokonaisarkkitehtuuriin perustuva toimintatapa, on organisaatio kuvannut nykytilansa ja tavoitetilansa sekä näiden välillä siirtymisen. Siirryttäessä käyttämään tiedonhallintamallia ja tämän edellyttämiä kuvauksia eri rooleissa toimivilla tulee olla tarvittava kyky ymmärtää kuvattua. Kaikkea ei voi yksinkertaistaa loputtomiin, jolloin seurauksena voi olla, että asian ulottuvuudet muotoutuvatkin hyvin vaikeiksi hahmottaa.

Tiedonhallintalain 8§.1 momentin perusteella tiedonhallintamalliin vaikuttavien muutosten lisäksi olisi arvioitava muutosten aiheuttamat taloudelliset vaikutukset. Arvioinnin lähtökohtana ovat muutoksen toteutuksen edellyttämät määrärahatarpeet sekä muutoksen taloudelliset vaikutukset uudistusta toteuttavan tiedonhallintayksikön toimintaan. Kansallisarkisto huomioi, että tässä mielessä taloudellinen arviointi on huomattavasti laajempaa, kun puolestaan lausuntopyyntötarpeellisuutta arvioitaessa huomioidaan vain hankkeen kustannukset. Tietyillä ratkaisuilla voi olla hyvin laajoja ja taloudellisesti merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallintaan, vaikkei itse hankkeen arvo olisikaan kustannuksiltaan kovin suuri. Jos on arvioitava hankkeen kokonaiskustannuksia, joihin on sisällytettävä arviot vaikutuksista koko julkishallintoon voi

yksittäisellä virastolla tai organisaatiolla olla vaikeuksia toteuttaa näitä. Näissä tilanteissa olisi hyvä toteuttaa valtiovarainministeriön puolelta jonkinlaista julkisen hallinnon kehittämisen tukipalvelua proaktiivisesti. Nyt toiminta on näyttäytynyt monilta osin reaktiiviselta. Uusi malli ei ota tähän mitään kantaa vaan pitää valtiovarainministeriön toimijana, joka lausuu etäältä asioihin korjaustarpeineen, jotka olisi voinut olla vältettävissä proaktiivisemmalla kehittämisen valmistelulla, johon VM tarjoaa tukea.

Kansallisarkisto katsoo, että lausuntomenettelyn vaikuttavuutta tulisi vielä arvioida osana asetuksen valmistelua. Onko lausuntomenettelyn avulla välttytty kustannuksilta tai saavutettu toiminnallisia hyötyjä? Yleisesti ottaen arkkitehtuuriohjaus hankkeissa on paikallaan ja hyvä asia, mutta nykyinen lausuntomenettely on tähän puutteellinen väline. Tähän pitäisi sitoa paremmin kohdealueet mukaan, kuten myös kohdealueiden arkkitehtuurityö.

Kansallisarkisto katsoo, että asetuksessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös annettavan lausunnon sitovuuteen ja lausunnon sisältöön. Lausuntomenettelyn tavoite on varmistaa esimerkiksi tietoaineistojen käytön semanttinen yhteentoimivuus, mutta asetuksessa tai sen perusteluissa ei kuvata millään lailla sitä kuinka tämä tapahtuu. Kuinka Valtiovarainministeriö pystyy varmistamaan lain ja asetuksen mukaiset asiat. Lausunnon sisällön minimivaatimukset olisi hyvä kirjata auki, sillä se edistäisi yhdenvertaisuutta. Asetuksen perusteluissa voisi kuvata myös sitä, miten esimerkiksi ministeriön tulee määrärahan kohdentamista koskevia päätöksiä tehdessään huomioida valtiovarainministeriön sisältö. Kansallisarkiston näkemyksen mukaan esimerkiksi lausunnon tulisi sisältää tieto siitä onko arviointi riittävä ja miten yhteentoimivuutta voisi edistää ja esimerkiksi mistä viranomaisista tai tietovarannoista tietoa voisi hankkia tiedonhallintalain 20§ huomioiden. Kaiken kaikkiaan täyttääkseen tavoitteensa lausuntojen tulisi olla riittävän yksiselitteisiä ja konkreettisia ehdotuksia sisältäviä.

Lausuntojen sisältö on ollut jokseenkin ristiriitaista aiemmin esimerkiksi kustannuksiin liittyen. Toisaalta on sanottu, että säästöjä pitää syntyä tai muuten ei investoida. Toisaalta viesti on ollut, että muutoksen lopputuloksen ei tarvitse olla rahassa mitattuna plus-merkkinen vaan myös laadulliset hyödyt painavat. Viesti on ristiriitainen ja asettaa muutosta eteenpäin vievän organisaation ongelmalliseen asemaan, sillä muutoksen eteenpäin vieminen on ensisijainen tarve, mutta keinot tämän edistämiseksi ovat epäselvät. Laadullisilla hyödyillä tulee olla lausunnoissa selkeä rooli ja painoarvo. Uusi malli ei vaikuta tuovan tähän muutosta.

Happonen Päivi  
Kansallisarkisto

Lepistö Raimo  
Kansallisarkisto