

Asia: VM158:00/2020 VN/22283/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

1 Lakiehdotus valtionavustuslain muuttamisesta

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §:n 2 momentti: Onko valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laatu säännelty riittävän tarkasti ja onko perusteltua, että tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella?

VA-tietojärjestelmään tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tietojen laadusta ja tallentamistavasta on perusteltua säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Esimerkiksi maksuliikenteeseen liittyvät tiedot ovat viranomaisissa ja eri avustustyypeissä yhdenmukaisempia verrattuna hakemuksen liitteinä tuleviin tietoihin ja avustuksen käytön valvontaan liittyviin tietoihin. Tiedoissa voi olla vaihtelua avustustyyppikohtaisesti myös organisaation sisällä.

Tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamiseen liittyvistä prosesseista on perusteltua säätää tarkemmin tai sopia keskitetysti yhteisrekisterinpitämiseen liittyvissä sopimuksissa. Tietojen laadussa tulee huomioida erityisesti tietosuojavaltuutetun toimiston ja Kansallisarkiston näkemykset (esim. tietosuojakysymykset, arvonmääritys).

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §:n 4 momentti: Onko perusteltua, että valtionapuviranomainen voi toistaiseksi käyttää omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua tietojärjestelmää lakiehdotuksessa säädetyin edellytyksin vai tulisiko lakiehdotuksen lähtökohtana olla, että valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään käyttöönotto tulisi kaikkia valtionapuviranomaisia sitovaksi riittävän siirtymisajan jälkeen?

Lakiluonnoksen 32 a §:n 4 momentissa esitetty valtionapuviranomaisen harkinnanvara tietojärjestelmän käyttöönotossa on hyvä lähtökohta, joskin esitetyt edellytykset oman tietojärjestelmän käytölle ovat kovia.

Riittävän ja realistisen siirtymäajan määrittelyssä tulee huomioida eri viranomaisten kyvykkyudet ja resurssit siirtyä uuteen järjestelmään. Museovirasto esittää vakavan huolensa valtionapuorganisaatioiden resurssien riittävydestä tietojärjestelmän käyttöönotossa.

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

Säännöksen mukaan Valtiokonttori toimii julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena. Säännöksessä mainitaan, että Valtiokonttori vastaa mm. tietojen säilyttämisestä. Määrittelemättä jää mikä taho vastaa tiedonhallintalain 5 §:n 2 momentin 3 kohdassa mainitusta ”tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta.” Tiedonhallintalain mukaiset velvoitteet on myös näiltä osin syytä määritellä tarkasti ja yksiselitteisesti (esim. mahdolliset integraatiovastuut pitkäaikaissäilytysjärjestelmiin).

Tietojen hallinnan osalta on syytä myöhemmin avata valtionapuviranomaisille myös sitä, miten VA-tietojärjestelmän eri palveluissa käsiteltävien henkilötietojen näyttö- ja käyttörajoitukset on toteutettu palvelukohtaisesti ja eri käyttäjäryhmien välillä (muut viranomaiset, kansalaiset).

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §:n 1 momentti: Onko perusteltua, että kukin valtionapuviranomainen toimii tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä, vai tulisiko tiedonhallintayksikölle kuuluvien tehtävien toimivallasta säätää jollakin muulla tavalla?

Pääsääntö on perusteltu. Valtionapuviranomaisten johdon tulisi siis jatkossakin huolehtia mm. siitä, että tietoaineiston käsittelyyn ja tietojärjestelmien käyttöön liittyvät ohjeet ovat ajan tasalla ja järjestää valvonta ohjeiden noudattamiseen. Vaikka nämä vastuut olisivat tiedonhallintayksiköillä, on kuitenkin tarkoituksenmukaista yhtenäistää käytäntöjä ja ohjeita VA-järjestelmän käyttöön liittyvissä prosesseissa (esim. henkilötietojen käsittely, tietosuojaselosteet).

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §:n 2 momentti: Onko säännöksen 2 momentissa säännelty tietojen tallentamisvelvollisuus perusteltu ja jos on, tulisiko tallentamistavasta säännellä tarkemmin?

Säännös on perusteltu. VA-tietojärjestelmän on hyvä olla mahdollisimman kattava siirtymäaikojen päätyttyä. Tämä lisää valtionavustusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Tietojen toimittamiseen on perusteltua olla useampia, joustavia vaihtoehtoja ja prosessin tulee olla mahdollisimman yksinkertainen ja automaattinen myös valtionapuviranomaisen näkökulmasta. Sinällään on huomiona todettava, että velvoitteet niille valtioapuviranomaisille, jotka eivät ota järjestelmää käyttöön, ovat raskaita.

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

Säännös on yleisesti perusteltu. Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevista velvoitteista huolimatta järjestelmän käyttöön liittyvät linjaukset, ohjeet ja valvonta on järkevää toteuttaa ainakin osin keskitetysti ja yhteistyössä.

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko säännöksessä ehdotettu Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen yhteisrekisterinpitäjäyys perusteltu lähtökohta ja jos on, tulisiko sen sisällöstä säätää tarkemmin?

Yhteisrekisterinpitäjäyys on kannatettava lähtökohta. Valtionapuviranomainen toimisi tiedonhallintayksikkönä ja tietosuojasäännöksissä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Valtiokonttori vastaisi VA-järjestelmästä ja valtionapuviranomainen kaikista muista rekisterinpitäjän tehtävistä.

On perusteltua, että yhteisrekisterinpitäjät voisivat kuitenkin sopia erikseen määritellyistä tehtävistä. Tämä olisi tarkoituksenmukaista valtionavustuksiin yleisesti soveltuvissa käytännöissä, ja esimerkiksi tietosuojaan liittyvä vaikutustenarviointi olisi hyvä toteuttaa mahdollisuuksien mukaan keskitetysti.

Esityksessä mainitaan, että hakemuksiin voi sisältyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, vaikka niitä ei pyydetäisi hakemusprosessin yhteydessä. Tässä yhteydessä todetaan, että valtionapuviranomaisten tulisi varautua asiaan omassa riskien kartoituksessaan. Museovirasto toteaa, että valtionapuviranomaisten omien riskien kartoituksen lisäksi riskienarviointia tulisi tehdä myös laajemmin ja keskitetympin. Myös riskienarvioinnissa on hyvä pyrkiä yhteistyöhön niiltä osin kuin se on mahdollista.

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko säännöksen 2 momentissa säännelty henkilötietojen luovuttamista koskeva poikkeus säännelty riittävän selvästi ja soveltamisalaltaan riittävän kattavaksi?

Mainitusta säännöskohdasta ei käy selkeästi ilmi, mikä poikkeus olisi kyseessä nimenomaan henkilötietojen luovuttamisen osalta. Säännöksessä kuvataan henkilötietojen tallentamiseen liittyvä poikkeus. Museovirasto toivoo tarkennusta siihen, kattaako tietojen tallentaminen myös niiden luovuttamisen tässä yhteydessä.

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

Henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuojasetuksessa ja kansallista sääntelyä on vain poikkeustapauksissa. Tätä taustaa vasten on perusteltua, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvä säännös on suppea.

Museovirasto esittää huolensa siitä, että VA-tietojärjestelmässä käsitellään henkilötietoja laajamittaisesti ja rekisteröityjen lukumäärä on suuri. Näin ollen järjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen tietosuojaan ja -turvaan liittyvät riskit on arvioitava huolellisesti tietosuojavaltuutetun toimiston näkökulmat huomioiden.

Tarkennusta vaativat myöhemmässä vaiheessa muun muassa henkilötietojen käsittelyyn kuten niiden julkaisemiseen liittyvät prosessit järjestelmässä. Järjestelmän osalta tarkentunee myöhemmin mm. valtionavustuksiin liittyvien henkilötietojen näkyvyys eri käyttäjillä ja palveluissa sekä niihin liittyvät ratkaisut (esim. henkilötunnuksen käsittely, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, salassa pidettävät tiedot, mm. tekniset kontrollit em. tietoihin liittyen).

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen yleinen 10 vuoden säilytysaika siihen liittyvine poikkeuksineen perusteltu lähtökohta?

Yleinen 10 vuoden säilytysaika on hyvä lähtökohta, mutta perusteltujen poikkeusten tulee olla jatkossakin sallittuja. Poikkeuksiin liittyvät pitkäaikaissäilyttämisen ja arkistoinnin ratkaisut mahdollisine integraatioineen tulee ratkaista keskitetysti niin, että prosessi on sujuva tiedon elinkaaren kaikissa vaiheissa.

Poikkeukset ovat perusteltuja esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa valtionavustus liittyy suojelukohteisiin. Museovirastossa tällaisia avustuksia ovat mm. maailmanperintökohteisiin liittyvät avustukset, rakennusten entistämisavustukset ja muinaisjäännösalueiden hoitoavustukset. Näidenkin avustusten osalta osa tiedoista voidaan hävittää määräajan jälkeen, mutta avustustyyppeihin sisältyy myös pysyvästi säilytettävää/arkistoitavaa tietoa.

Hyvä lähtökohta on myös se, että Valtiokonttori tekee arkistointia koskevan esityksen Kansallisarkistolle keskitetysti. Yhtenäisyyteen pyrkiminen ja keskitetty säilytysaikaesitys on kannatettava, mutta arvonnäilytys tulee toteuttaa viranomaisten VA-prosessien erilaiset luonteet huomioiden. Mahdolliseen yhteiseen tehtäväluokitukseen ja tiedonohjaussuunnitelmaan (TOS) liittyvät ratkaisut on mietittävä tiiviissä yhteistyössä Kansallisarkiston kanssa.

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko säännöksen 2 momentissa ehdotettava Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen toimivalta tietojen ja asiakirjojen arkistoinnin osalta riittävän selvä?

Toimivalta ei ole kaikin osin riittävän selvä. Säännöksessä todetaan, että "Valtiokonttori vastaa siitä, että VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot ja asiakirjat ovat arkistoitavissa". Valtiokonttori vastaisi siitä, että tiedot olisivat teknisesti arkistoitavissa. Museovirasto toivoo tarkennusta siihen, missä järjestelmässä arkistointi tapahtuisi ja kuka vastaisi arkistointiin liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta kustannuksineen. Tämän tarkentaminen on erityisen tärkeää, mikäli hankkeessa ei toteuteta integraatioita viranomaisten asianhallintajärjestelmiin.

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

Esityksessä todetaan, että VA-tietojärjestelmään tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä sekä arkistoinnista ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin. Museovirasto on samaa mieltä siitä, että tarkempi sääntely on tarpeen.

Valtionavustusprosessia voi muodostua myös pysyvästi säilytettäviä ja arkistoitavia tietoja, ja niihin liittyvät erityiskysymykset on huomioitava valtionavustustoiminnan tietojärjestelmässä. Poikkeuksiin liittyvä arkistointi ja pitkäaikaissäilytys on ratkaistava yhteisesti (esim. SAPA-integraatio). Arkistoon siirtämisen, arkistoinnin ja tietojen hävittämiseen liittyvät ratkaisut on toteutettava keskitetysti ja prosessit saatava sujuviksi.

Pitkäaikaissäilytyksessä ja arkistoinnissa SÄHKE2 mukaiset pakolliset metatiedot ovat hyvä lähtökohta, mutta näiden lisäksi järjestelmässä voi olla tarvetta myös organisaatiokohtaisille metatiedoille (esim. kuntatieto kohteisiin liittyvillä avustuksilla). Museovirasto toivoo myöhemmässä vaiheessa tarkennusta siihen, miten nämä vaatimukset on huomioitu VA-järjestelmässä.

Voimaantulosäännös: Onko ehdotettu erillinen siirtymäaika lain 32 b §:n 2 momentissa säännellylle tietojen tallentamisvelvollisuudelle perusteltu ja oikean pituinen vai olisiko perusteltua, että tallentamisvelvollisuus tulisi voimaan samanaikaisesti lain yleisen voimaantulon kanssa?

Siirtymäaika on tarpeellinen. Riittävän ja realistisen siirtymäajan määrittelyssä tulee huomioida eri viranomaisten kyvykkyudet ja resurssit siirtyä tallentamaan tietoja uuteen järjestelmään. Museovirasto esittää huolensa valtionapuorganisaatioiden resurssien riittävydestä, ja toivoo selvennystä tietojen tallentamistavasta erityisesti siirtymäkauden alkuvaiheessa.

2 Lakiehdotus valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Valtiokonttorin tehtävät 2 §: Onko valtiokonttorin uusista lakisäätteisistä tehtävistä säädetty riittävän selvästi?

-

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus 2 c §: Onko Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja muiden viranomaisten rekistereistä säädetty riittävän selvästi ja kattavasti?

-

Onko ehdotettu lakiehdotus yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos lakiehdotusta tulisi tarkistaa niin miten?

-

3 Lakimuutokset ja valtionavustustoiminta

Onko hallituksen esitys perusteltu ja sisällöltään oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?

-

Valtionavustustoimintaa ja yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja koskevat yleiset havainnot

Museovirasto näkee yhteisen tietojärjestelmän asiakaslähtöisenä ratkaisuna, joka mahdollistaa avustusten hakemisen, myöntämisen ja valvonnan nykyisten, toisistaan poikkeavien toimintatapojen yhdenmukaistamisen.

Yhteinen tietojärjestelmä tukee yhteistä toimintamallia ja -tapoja ja tuottaa kaikille VA-viranomaisille yhteistä tietoa yhdestä paikasta VA-prosessin toiminnan tueksi. Sen avulla valtionavustustoiminnan strategisuuden ja vaikuttamisen mittaaminen tulee pysyväksi toiminnaksi. Yhteiset toimintamallit tehostavat avustustoimintaa. Omaan järjestelmään verrattuna yhteinen järjestelmä mahdollistaa valtionapuviranomaisen tehokkaan keskittymisen avustuksiin liittyviin asiantuntijakysymyksiin ja -sisältöihin. Esityksen toteutuessa oman VA-tietojärjestelmän hankinnan ja ylläpidon kustannustehokkuus on kyseenalainen suhteessa yhteisen tietojärjestelmän käytettävyyteen ja tuottavuuteen.

Museovirasto pitää perusteltuna ja kannatettavana esitettyä keskitettyyn budjettirahoitukseen perustuvaa rahoitusmallia. Museovirasto arvioi, että sillä tulee olemaan myös joitain omia kehittämistarpeita VA-tietojärjestelmän suhteen, jotka esityksen mukaan kustannettaisiin viranomaisen toimintamäärärahoista. Jotta viranomaiskohtaisten tarpeiden toteuttaminen olisi mahdollisimman kustannustehokasta, pidetään jatkossa tärkeänä valtionapuviranomaisten ja ylläpitäjän välistä jatkuvaa vuoropuhelua, jotta mahdollisia kehittämistarpeita voitaisiin toteuttaa mahdollisimman laajasti yhteishankkeina kustannusten jakamiseksi.

Museovirasto toteaa, että vaikka esityksen kokonaistavoitteena on saada se toteutettua kustannusneutraalisti, jää esityksessä auki kuinka vähennys nykyisten tietojärjestelmien aiheuttamien pysyvien ja jatkuvien kustannusten osalta tehtäisiin valtionapuviranomaisten toimintamäärärahoista perustellulla ja oikeudenmukaisella tavalla. Museovirasto ehdottaa harkittavaksi uudistuksen toteuttamisen tavalla, jossa valtionapuviranomaisten toimintamäärärahoja ei jouduttaisi leikkaamaan.

Museoviraston kulttuuriympäristön suojelutoiminnan ja avustusten seurannan kannalta on tärkeää, että avustustiedot ovat yhdistettävissä kulttuuriympäristön tietojärjestelmän kohdetietojen kanssa. Tästä syystä Museovirasto pitää erittäin tärkeänä, että VA-tietojärjestelmään luodaan rajapinta, jonka kautta tiedot ovat yhdistettävissä eri järjestelmien välillä. Tällaisten tietojen jakamiseen tarkoitettun rajapinnan käyttö tulisi olla käyttäjille maksutonta.

Vaikka asiointipalvelun kautta tapahtuva paperiton prosessi on pääsääntö, niin myös paperi- ja sähköpostiasiointia on tulevaisuudessakin. Kuten esityksessä todetaan, kaikilla hakijoilla ole välttämättä riittäviä taitoja ja resursseja digitaalisten palveluiden käyttöön. Myös muu asiointitapa tulee olla edelleen mahdollinen poikkeustapauksissa esimerkiksi erityisryhmien osalta. Tämä tulee huomioida osana tietojärjestelmäkehitystä ja palvelujen järjestämistä. Myös poikkeuksiin liittyvät prosessit on tehtävä sujuviksi ja mahdollisimman yhdenmukaisiksi asiakkaan ja

valtionapuviranomaisen näkökulmasta (esim. rekisteröinnin ja digitoinnin toteutukset). Tätä olisi hyvä kuvata hallituksen esityksen luonnostekstiä tarkemmin.

Merisalo Tiina-Sisko
Museovirasto

Salmela Ulla
Museovirasto