

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat hyviä ja antavat hyvää pohjaa julkishallinnon tietovarantojen ja tiedonhallinnan tehokkuuden, suunnitelmallisuuden, yhteentoimivuuden ja laadun parantamiselle. Toteutuessaan ne tukevat tietovarantojen laajaa käyttöä, edistävät hyvän tiedonkäytön periaatteita ja mahdollistavat useiden digitalisaatiotavoitteiden toteutumisen.

Nyt lausuttavana oleva lakiluonnos vaikuttaa osin keskeneräiseltä ja edellyttäisi jatkovalmistelua niin siinä esitettyjen linjausten, toimenpiteiden, työnjakojen ja vastuiden kuin vaikuttavuusarvioinninkin osalta.

Tilastokeskus pitää tärkeänä tavoitetta, että tämän tyyppisessä yleislaissa säädetään sellaisista keskeisistä periaatteista ja toimenpiteistä, jotka aidosti tukevat parempaa tiedonhallintaa ja sen toteutumista. Liian yksityiskohtainen sääntely tai vastaavasti liian väljät säädökset eivät johda haluttuun lopputulokseen. Nyt käsillä olevassa luonnoksessa tavoitteessa on joissain määrin onnistuttu, mutta kovin monen veloitteen jättäminen ilman seurantaa ja sanktiointia tai haluttujen toimenpiteiden jättäminen suosituspohjaisiksi ovat omiaan heikentämään lain tehokasta toimenpanoa ja lain tavoitteiden saavuttamista.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnon yleisen ohjauksen kannalta Tilastokeskus pitää hyvänä, että kokonaiskoordinointivastuu on määritelty yhdelle ministeriölle. Käytännössä koordinointi edellyttää eri hallinnonalojen laajaa yhteistyötä.

Tietoaineistojen muodostamisen ja sähköisen luovuttamisen osalta esitys kaipaisi tarkennuksia ja täydennyksiä erityisesti rekistereiden ja muiden tietovarantojen suhteen. Tarkennettavia asioita ovat

ainakin tietosuojan ja tiedon käyttörajoitusten huomioiminen tietoaaineistoja yhdistettäessä sekä tietoaaineistojen laadun ja yhteentoimivuuden takaaminen.

Tilastokeskus katsoo, että lakiluonnoksessa esitetyt siirtymäajat ovat liian lyhyitä.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Luku 2, Nykytilan kuvaus, sisältää kattavan analyysin sekä kansallisista että kansainvälisistä säädöksistä ja normeista. Se osoittaa nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kattaman alan moniulotteisuuden ja ristiinkytkennäisyyden. Lain jatkovalmistelussa olisi toivottavaa selkiyttää nykytilan kuvausta esim. keskeiset säädökset ja kehikot koostavalla tiivistelmällä. Lisäksi termien käyttö olisi syytä systematisoida ja tarkistaa – milloin puhutaan tietohallinnosta, milloin tiedonhallinnasta jne.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Julkisen hallinnon tiedonhallinnon yleisen ohjauksen kannalta Tilastokeskus pitää hyvänä, että kokonaiskoordinoituvastuu on määritelty yhdelle ministeriölle. Käytännössä koordinointi edellyttää eri hallinnonalojen laajaa yhteistyötä.

Koordinointiin, ohjaukseen ja ylipäättään eri toimijoiden rooleihin liittyen esitys jättää kuitenkin monia avoimia kysymyksiä. Esimerkiksi esitetulle tiedonhallintalautakunnalle suunniteltu rooli näyttää kattavan osan tiedonhallinnan operatiivisista koordinoititehtävistä. Sen sijaan tiedonhallinnon strategisen tason ohjaus ja suunnittelu jäävät luonnoksessa varsin auki ("on mahdollisuus asettaa neuvottelukuntia"). Lisäksi asioiden valmistelun koordinointi ja itse valmistelun vastuut eivät ilmene luonnoksesta. Näitä tulisi tarkentaa jatkovalmistelun yhteydessä.

Tietoaaineistojen muodostamisen ja sähköisen luovuttamisen osalta esitys kaipaisi tarkennuksia ja täydennyksiä erityisesti rekistereiden ja muiden tietovarantojen suhteen. Tarkennettavia asioita ovat ainakin tietosuojan ja tiedon käyttörajoitusten huomioiminen tietoaaineistoja yhdistettäessä sekä tietoaaineistojen laadun ja yhteentoimivuuden takaaminen.

Lain jatkovalmistelussa tulisi eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä määriteltäessä tunnistaa ja ottaa huomioon toimijoiden vahvuudet, kyvykkyydet ja potentiaali erityisesti tietovarantoihin ja niiden käyttöön ja hallintoihin liittyen. Esimerkiksi Tilastokeskus käyttää toiminnassaan laajasti yhteiskunnassa syntyvää tietoaaineistoa tilastojen tuotannossa ja tutkimustoimintaa palvellessaan. Tilastokeskuksella on laaja osaaminen hallinnon eri tietovarannoista (mm. yritys-, väestö-, maatalous-, ympäristö-, työvoima-, paikkatiedot) ja niiden yhteentoimivuuden haasteista. Tätä osaamista voitaisiin hyödyntää yhteiskunnassa laajemminkin erilaisiin tietovarantoviranomaistehtäviin ja tietovirastotehtäviin.

Tilastokeskus ehdottaa, että tietovarantojen laajemman käytön mahdollistamiseksi käynnistettäisiin Tilastokeskusta koskevan lainsäädännön uudistus. Tavoitteena olisi selvittää, onko mahdollista uudistaa lainsäädäntöä niin, että tietoaineistojen ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaiset käyttöoikeudet eivät supistuisi tietojen siirryttyä osaksi tilastotuotantoa. Tämä tukisi tietojen nykyistä laajempaa yhdistelyä, tietoturvallista jatkokäyttöä ja tietovarantojen laadun edistämistä.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintolain tarkoitus on hyvä ja tavoiteltava (1 §:).

Lain 2 §:ssä esitettyihin määritelmiin Tilastokeskus esittää lisättäväksi seuraavia asioita kuvaavat määritelmät:

- Julkisen hallinnon yleinen tiedonhallintakartta (viraston vastaavan tiedonhallintakartan lisäksi)
- Elinkaaripäätös
- Tiedonhallintamalli, tiedonhallinnan muutossuunnitelma
- Arkistointi
- Tietoaineiston käsite. Tietoaineisto-käsite on luonnoksessa laajempi kuin julkisuuslain mukainen asiakirjan käsite, joten lain velvoite kohdistuu laajempaan aineistoon. Tietoaineistoihin kohdistuvien velvoitteiden (kuvaus-, luovutus-, arkistointi-, rekisteröintivelvoite) laajuus on laissa epäselvä.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan VM:n tehtävänä on yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus sekä tiedonhallintakartan ylläpidosta huolehtiminen. Lisäksi VM ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia sekä ohjaa yhteentoimivuuden kehittämistä. Lakiehdotuksen 6 §:ssä todetaan, että VM:n tehtävä on huolehtia yhteistyön koordinoinnista ja koordinointia varten on oltava yhteistyötavat ja -menettelyt. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin asettaa neuvottelukuntia. Yhteistyön tarkoituksena on edistää tiedonhallintalain tavoitteiden toteutuminen, seurata ja arvioida julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen kehittymistä, muutoksia ja vaikutuksia.

Tilastokeskus pitää yhteistyön koordinointia tärkeänä, mutta koordinoinnin toteutusta ja toimintatapoja harkittaessa tulisi ensisijaisesti arvioida eri organisaatioiden kyvykkyydet, tehtävät ja mahdollisuudet hoitaa uudenlaisia rooleja. Koordinoinnin ja strategisen ohjauksen osalta ehdotusta voisi terävöittää.

Tilastokeskus korostaa, että keskeinen osa ohjausta on yhteentoimivuuden varmistaminen. Riittävä ja tehokas yhteentoimivuuden toteutuminen mahdollistaa tietovarantojen laadun ja siten tietoihin perustuvan päätöksenteon laadun. Vaikka tietojen ja tietovarantojen yhteentoimivuutta on kehitetty pitkään erillisissä hankkeissa, kuten KAPA- ja Suomi.fi-palvelut, INSPIRE-direktiivin toimeenpano ja YTI-hanke, on yhteentoimivuuden eteen tehtävä vielä paljon työtä. Tällä hetkellä eivät tietojen yhteentoimivuus eivätkä tietojen laadunvarmistus ja korjaukset toteudu eri rekisterien ja tietovarantojen kesken, mikä aiheuttaa eri toimijoille runsaasti lisätyötä ja kustannuksia. Tilastokeskus on nostanut asian viimeksi esille väestörekisterijärjestelmän ja verohallinnon rakennus- ja huoneistotietojen osalta lausunnossaan hallituksen esityksestä VM115:0072018 (hallituksen esitys laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta). Yhteentoimivuus edellyttää yhtenäisiä tunnistetietoja (hetu, y-tunnus, kiinteistötunnus jne), yhtenäisiä luokitteluja sekä yhtenäisellä tavalla kuvattuja metatietoja. Lakiluonnoksesta ei selviä, mikä on se taho, joka varmistaa, että tiedonhallintayksiköt tekevät kuvaukset riittävän yhtenäisellä tavalla lain toimeenpanon alkaessa, jos selkeätä ohjeistusta asiasta ei ole saatavilla.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä todetaan, että perustettavan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on päättää tietoaaineistojen elinkaaripäätöksistä, valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä edistää menettelytapojen kehittämistä ja tämän lain vaatimusten mukaisuuden toteuttamista. Lausuntoluonnoksesta ei selviä, mitä ”tiedonhallinnon menettelytapojen kehittäminen ja tämän lain vaatimusten edistäminen” käytännössä tarkoittaa. Kysymyksiä herättää myös, miten varmistetaan, että lautakunta pystyy hoitamaan veloitteensa esitetystä laajuudessa; miten esimerkiksi huolehditaan riittävästä valmistelusta ja sen resursoinnista lautakunnan toimintaa varten.

Tilastokeskus kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalautakunnan tehtävät vaikuttavat operatiiviselta toiminnan ohjaukselta ja valvonnalta. Lakiehdotuksesta näyttää puuttuvan kokonaisnäkemys tarvittavasta hallintamallista, eri osapuolien tehtävistä ja vastuista. Esimerkiksi strateginen ohjaus ja linjausten laatiminen puuttuvat. Jaostojen ja erilaisten työryhmien tehtävät on jätetty auki. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan toiminnan ohjausta ja toimenpiteiden toteutuksen valvontaa varten tulisi luoda selkeämpi kokonaisuus, jotta tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia voisi arvioida.

Tilastokeskus korostaa, että lain jatkovalmistelussa tulisi eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä määriteltäessä tunnistaa ja ottaa huomioon toimijoiden vahvuudet, kyvykkyudet ja potentiaali tietovarantoihin sekä niiden käyttöön ja hallinnointiin liittyen.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin kokonaisarkkitehtuurin mukaisista vaatimuksista. Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan tarkemmat sisällöt tulisi antaa suosituksina samaan aikaan kun tiedonhallintalaki tulee voimaan, jotta virastojen laatimat kuvaukset tehtäisiin mahdollisimman yhteneviksi alusta lähtien. Mahdollisimman pitkälle

standardoidut raportointimallit mahdollistavat julkistettujen tiedonhallintakarttojen automaattisen hyödyntämisen muissa tarkoituksissa, kuten esimerkiksi tietoa hyödyntävien viranomaisten omassa toiminnassa, tietotilinpäätöksessä, verkkosivuilla jne.

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tietoturvallisuuteen liittyvät ehdotukset ovat Tilastokeskuksen mielestä perusteltuja ja tarpeellisia.

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tilastokeskuksen keskeiset havainnot liittyvät tilastotarkoituksiin kerättyjen aineistojen arkistointiin ja jatkokäyttöön.

Lakiluonnoksen 27 §:n osalta ongelmallinen on Kansallisarkistolle ehdotettu oikeus päättää jatkossa sinne arkistoitaviksi siirrettyjen tilastotarkoituksiin kerättyjen tietojen jatkokäytöstä. Tilastokeskus pitää välttämättömänä, että tilastoviranomainen toimii jatkossakin keräämiensä tilastoaineistojen arkistoviranomaisena ja päättää tilastoaineistojen toissijaisesta käytöstä.

Tilastoviranomaistoiminnan keskeinen periaate on ammatillinen riippumattomuus. Tähän kuuluu myös se, että tilastoviranominen päättää aina itsenäisesti tilastotarkoituksiin kerättyjen aineistojen käytöstä ja luovuttamisesta. Tästä periaatteesta on säädetty sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa Euroopan tilastoista (EY) No 223/2009 että tilastolaissa (280/2004). Tilastokeskuksen keräämistä tiedoista suurin osa on kerätty Euroopan tilastojen laatimista varten. Tilastotarkoituksiin kerättyjen aineistojen jatkokäyttöön liittyy runsaasti rajoituksia: Tilastotarkoituksiin kerättyjä aineistoja voidaan käyttää edellä mainittujen säädösten perustella vain tilastointiin ja tutkimukseen, ei esim. hallinnollisiin tarkoituksiin. Lisäksi aineistojen tutkimuskäytössä keskeistä on eri aineistojen yhdistely, joka edellyttää niiden hyvää tuntemusta. Tämän vuoksi myös arkistoon siirrettyjen virallisten tilastojen aineistojen luovuttamisen on aina tapahduttava jatkossakin ao. tilastoviraston päätöksellä.

Lakiluonnoksesta ei selviä, miten tähän asti kertyneitä paperiaineistoja tulee lain voimaantulon jälkeen käsitellä. Näiden aineistojen digitointi sähköiseen muotoon ehdotetussa siirtymäajassa on mahdotonta. Tilastokeskus katsoo lisäksi, ettei ole järkevää enää tässä vaiheessa digitoida sellaisia paperiaineistoja, joiden säilytysaika on päättymässä lähivuosina.

Lakiluonnoksen 28 §:n vaatimuksena on, että viranomaiset käyttävät ensisijaisesti muiden viranomaisten keräämiä tietoja. Tämä vaatimus on myös tilastolaissa ja tilastoviranomaiset ovat jo pitkään hyödyntäneet muiden keräämää tietoa tilastotuotannossaan. Tietojen käytössä on aina huomioitava mahdolliset tiedon jatkokäytön ja luovutuksen rajoitukset.

Lakiluonnoksen 31 § koskee tietoaineistojen luovuttamista teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille. Ehdotuksen mukaan viranomainen voi luovuttaa teknisten rajapintojen avulla tietoja muulle kuin toiselle viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Tämä on ristiriidassa esim. voimassa olevan tilastolain 13 § kanssa, jonka mukaan tilastoviranomaisella on mahdollisuus luovuttaa tietoja tutkimuskäyttöön, vaikka luovutuksen saajilla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja. Heillä tulee kuitenkin olla oikeus käsitellä tietoja. Nyt käsittelyssä olevan lakiluonnoksen muotoilua tulisi tarkentaa, ettei jatkossa kaikki rajapintojen kautta tapahtuva tietojen luovuttaminen edellyttäisi lakisäätteistä oikeutta saada tietoja.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Lakiehdotuksen 38 § koskee Kansallista metatietopalvelua. Lakiehdotuksen mukaan metatietopalvelua koskevia säännöksiä alettaisiin soveltaa 24 kuukauden kuluttua lain voimaantulumisesta. Siirtymäaika on liian lyhyt. Lisäksi ehdotus jättää avoimeksi metatietopalvelun vastuutahon, toteutuksen, rajapinnat ja ratkaisut sekä siihen liittyvän ohjauksen. Myös suhde jo laajassa käytössä oleviin metatietopalveluihin jää avoimeksi (mm. YTI-hanke, Tilastokeskuksen luokitus- ja metatietopalvelut jne.).

Metatietojen toimittaminen kansalliseen metatietopalveluun tulee aiheuttamaan lisätyötä tiedonhallintayksiköille. Olisikin tärkeää saada mahdollisimman pian tieto kansallisessa palvelussa vaadittavista metatiedoista, jotta tiedonhallintayksiköt ehtivät sopeuttaa sisäisen metatietojärjestelmän ja metatietomallin kansallisiin vaatimuksiin. Työlle on varattava riittävästi aikaa ja resursseja.

Tietojen säilytykseen ja hävittämiseen liittyen on puute, että lakiehdotuksessa ei ole mainintaa tietoaineistojen hävittämisestä tai siitä, miten hävittäminen olisi dokumentoitava.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Tilastokeskus kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen toimeenpanon siirtymäsäännökset ovat pääosin liian tiukkoja. Monet toimenpiteistä kuten sähköinen tiedon luovutus, tietoturva ja lokitus vaativat tiedonhallintayksiköiltä laajoja tietojärjestelmämuutoksia, jotka tulee voida

suunnitella, resursoida ja budjetoida ennakoiden ottaen huomioon myös tietojärjestelmien elinkaari. Suuremmat muutokset järjestelmään esim. lokituksen muodossa on hyvä tehdä uudistettaessa järjestelmä kokonaisuudessaan. Mikäli esimerkiksi tiedonhallintamallin mallisuositus tai muu keskeinen tiedonhallintaa koskeva ohjeistus astuu voimaan lain voimaantulon jälkeen, tulisi siirtymäsäännöstä pidentää.

14. Muut huomiot

Tilastokeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että tiedonhallintalaki astuessaan voimaan edellyttää julkisen hallinnon toimijoilta selkeätä tiedonhallinnan kuvausta sekä prosessien, järjestelmien ja aineistojen kuvaamista. Hyvällä kuvauksella ja aineistojen yhteentoimivuuden varmistamisella tuetaan aineistojen monipuolista jatkoohyödyntämistä, mikä on myös valmisteilla olevan Tietopoliittisen selonteon keskeisiä tavoitteita.

Toimeenpanoon sitoutuminen voi vaihdella virastosta toiseen, sillä mitään varsinaisia sanktioita tehtävien tekemättä jättämisestä ei lakiin ole määritetty. Tiedonhallintalautakunnan tehtävänä on edistää ja valvoa toimeenpanoa, mutta mikäli se havaitsee puutteita lain toimeenpanossa, se voi ainoastaan kiinnittää asianomaisen tahon huomiota vaatimusten täyttämiseen.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arvio on puutteellinen ja keskeneräinen. Myös kustannusten ja välineiden (lain tavoitteiden toteuttamiseksi tarkoitetut välineet) arviointi on puutteellinen.

Lakiluonnoksessa olevat arviot työmääristä ovat alimitoitettuja, sillä osa vaatimuksista (tiedonhallintamalli, tiedonhallintakartta, riskienhallinta jne.) on aikaisemmin ollut VAHTI- tai JHS ohjeiden ja suositusten ohjaamia, eikä niillä näin ollen ole ollut velvoittavaa luonnetta. Lisäksi tiedonhallintalaki toisi myös uusia velvoitteita tiedonhallintayksiköille. Toimeenpanon aikataulu on kestämätön erityisesti suurten tietotalojen tai merkittävien tietovarantojen omistajien kannalta.

Tiedonhallintalaki hyvin toteutettuna ja toimeenpantuna edistää tietovarantojen yhteentoimivuutta. Mikäli lain toteuttaminen tai kuvausten (esim. tiedonhallintakartta, tietoineistot) toteutustapa, taso ja laatu vaihtelevat virastojen välillä merkittävästi, hyödyt jäävät saavuttamatta eivätkä kuvaukset mahdollista esim. prosessien automatisointia.

Eriyisen tärkeää on panostaa riittävästi toimeenpanoon osallistuvan henkilöstön osaamiseen, yhteisiin standardeihin ja selkeään ohjaukseen niin virastotasolla, ministeriötasolla kuin koko julkisessa hallinnossa.

Lakiluonnoksessa on määritelty joitain työnjakoja, mutta monelta osin työnjaot on jätetty ratkaisematta. Selkeästi tulisi määrittää, miten tiedonhallinnan kehittämistä ohjataan, kuka antaa ohjeita ja suosituksia, kuka tai missä valmistellaan standardit, suositukset ja ohjeet, miten asiasta tiedotetaan julkista hallintoa, miten hankitaan hyviä esimerkkejä ja miten opitaan muilta jne.

Mikkelä Heli
Tilastokeskus