

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

Pyydettynä lausuntonaan Valtiokonttori katsoo, että tavoitteena Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittäminen on tarpeellinen, jotta onnistutaan selkiinnyttämään nykyistä tiedonhallinnon säätelykokonaisuutta. Lausunnolla olevan tiedonhallintalain kantavana ajatuksena on koota kaikki tiedonhallintaa koskeva keskeinen säätely yhteen yleislakiin ja tällä pyrkiä yksinkertaistamaan soveltamista sekä lakien ja asetusten tulkintaa. Valtiokonttori kuitenkin toteaa, että esitetyssä muodossaan tiedonhallintalaki ei täysin onnistu tavoitteessaan selkiinnyttää tiedonhallinnan toteuttamista ja erityisesti kattamaan koko tiedonhallinnon elinkaaren edellyttämän kokonaisuuden.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

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

Valtiokonttori mielestä lain tavoite ja määritelmät ovat tarpeelliset selkiinnyttämään kokonaisuutta. Valtiokonttori kuitenkin huomioi, että lain soveltamisen haasteeksi saattaa muodostua sen sääntelyn painottuminen asiakirjamuotoiseen tietoon ja tiedon elinkaarenhallinnan loppupäähän. Vaikka määrittelyjen perusteella myös tietovarannot ovat lain piirissä, niin laissa ei juurikaan huomioida niiden osuutta tiedonhallinnassa. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan datan hallinnan rooli osana tiedonhallinnan kokonaisuutta tulee väistämättä kasvamaan ja siksi senkin osuus tulisi kattavasti saada laissa käsiteltyä, osana tiedon jalostumisen prosessia ja elinkaarta. Valtiokonttori ehdottaa harkittavaksi, että datan hallinnan osuus säädetään omana kokonaisuutenaan, mutta kiinteästi yhteydessä asiakirjallisen tiedonhallinnan kokonaisuuteen, jota tällä lailla erityisesti pyritään edistämään.

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

Valtiokonttori näkee, että lakiehdotuksen 7§ esitetty julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan rooli tulee harkita erityisen tarkasti, jotta sen kautta saavutetaan sillä tavoitellut hyödyt. Lisäksi lautakunnan osalta tulee varmistaa, että toiminnan vastuut tiedonhallinnan ohjaamisessa ovat yksiselitteiset läpi koko toiminnan. Lautakunta muoto ei ole omiaan toteuttamaan monipuolista ja laajaa ohjaustehtävää vaan on sopivampi yksittäisten hakemusten käsittelyyn ja niistä tehtäviin päätöksiin.

Valtiokonttori myös toteaa, että esitetystä laajuudesta lautakunnan tehtävä on kokonaisuutena erittäin laaja. Lautakunnan esittämä merkittävä ohjaava rooli, joka ulottuu myös toiminnan operatiivisten asioiden käsittelyyn edellyttää, että lautakunnalla on edellytys antaa päätöksiä ja linjauksia nopeasti, jotta lautakunnasta ei muodostu toiminnan digitalisointia hidastava ylimääräinen kerros. Prosessien laajamittainen digitalisointi vaatii huomattavasti aikaisempaa (paperiprosesseja) nopeampia päätöksiä linjasta vaativista asioista. Siten esimerkiksi esitettävän lausunto ja suunnitelmien hyväksymistoiminnan tulee osaltaan olla nopeasti kantoja antava, jotta digitalisoitua palvelutuotanto voi edetä ja täysimääräisesti lunastaa teknologian kautta saavutettavat hyödyt yhteiskunnalle.

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

Valtiokonttori näkee, että lakiesityksen 12§ tavoite tiedonhallinnan suunnittelusta ja kuvaamisesta on kannatettava. Suunnitelmien tekeminen tulee olla mahdollista riittävän kevyellä ja taloudellisella tavalla, jossa hyödynnetään jo tehtyjä suunnitelmia mahdollisimman paljon. Lisäksi suunnitelmien laadinta tulee tehdä siten, että ne mahdollistavat yksittäisen toimijan lisäksi suunnitelmista muodostuvien laajempien kokonaisuuksien tarkastelun (ja ohjaamisen). Edelleen suunnitelmien ja kuvausten tulee pohjautua – jos mahdollista – standardoituihin ja laajasti käytettyihin malleihin esim. JHS tai muihin suosituksiin (arkkitehtuuri, tiedonhallinta jne.). Näin varmistetaan kuvausten semanttinen yhteentoimivuus sekä kotimaassa, että kansainvälisessä yhteistyössä.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmien osalta Valtiokonttorin näkee, että tavoite on kannatettava, mutta esitetty malli on turhan byrokraattinen ja vaikeasti hyödynnettävissä palveluiden kehittämisessä. Tiedonhallintapalveluiden ja niihin liittyvien tietojärjestelmä ja digitalisointiprojektien luonne on kehittymässä kohti inkrementaalista ja ketterää toimeenpanoa vesiputousmallisesti toteutettujen hankkeiden sijaan. Tämä on vallitseva suuntaus ja näköpiirissä on, että mm. pilvi- ja muiden nousevien teknologioiden vakiintuessa ne osaltaan vahvistavat tätä kehityssuuntaa. Tästä johtuen esitettyä miljoonan euron rajaa ei ole tarkoituksen mukaista kirjata lakiin vaan kriteerit, joiden perusteella lausunto tulee hakea, olisi hyödyllistä kuvata moninaisemmin kuin vain euromääräisen rajan kautta ja määritellä mahdollisen euromääräisen rajan suuruus esim. asetuksessa tai ministeriön asetuksessa.

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

-

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

Valtiokonttorin mielestä turvallisuuksiluokituksen selventäminen on kannatettavaa, mutta sen rajaaminen vain asiakirjalliseen tietoon (muotoon) ei vastaa tiedonhallinnan todellisuutta. Esitetty turvallisuuksiluokitus ei ole kokonaisuutena riittävä selkeyttämään tiedonhallinnassa huomioon otettavia turvallisuuksiseikkoja. Tämän osalta luokittelua suositeltaisiin laajennettavan kattamaan koko tiedonelinkaari, aina tietoaineiston synnystä, siitä muodostettavaan asiakirjaan ja sen käsittelyyn.

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

Valtiokonttorin mielestä on hyvä määrittää minimitaso vaadittaville yhteisille metatiedoille, joilla osaltaan turvataan tiedon hyödynnettävyys yli toimijoiden. On kuitenkin samalla huomioitava, että uusien metatietojen toteuttaminen jo olemassa oleviin prosesseihin ja niitä palveleviin järjestelmiin vaatii lisätyötä ja kustannuksia. Tästä johtuen, on lain toimeenpanossa huomioitava riittävät siirtymäajat lain velvoittavuuden osalta jo tuotannossa oleviin palveluihin. Riittävä siirtymäaika on Valtiokonttorin näkemyksen mukaan jopa kymmenen vuotta, jos siirtyminen halutaan tehdä kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaasti osana arkkitehtuurin yleistä kehittymistä.

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

Lakiesityksen 27 § mukaisesti edellytetään, että ”Viranomaiselle saapuvat ja viranomaisen laatimat asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa, jollei muussa laissa toisin säädetä”. Valtiokonttorin näkee, että vaatimuksen toteuttaminen mahdotonta tilanteessa, jossa kyse esim. arvopapereita, joita ei ole sähköistetty ja alkuperäisyys – sekä sen aukoton todentaminen – on arvon tae. Alkuperäiskappaleen arkistoinnissa voi siis olla myös muita syitä kuin kansallinen kulttuuriperintöarvo. Valtiokonttori näkeekin, että 27§ osalta olisi hyvä määrittää riittävä siirtymäaika, joka myönnetään esimerkiksi tiedonhallintasuunnitelmien käsittelyn yhteydessä ja jossa huomioidaan riittävästi kaikki ne asiakirjatyypit, jotka tiedonhallintayksikön toimintaan liittyy.

Lakiesityksen 28 § tavoite on, että viranomainen on yksi rekisterinpitäjä ja eri toimijoiden tietoja tulee voida hyödyntää omassa, on erittäin kannatettava ja edellytys digitaalisten palveluiden tehokkaalle tuottamiselle. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan on kuitenkin huomioitava, että eri toimijoiden tietojen saaminen omaan palveluprosessiin on vielä nykyisessä tilanteessa varsin työlästä ja kokonaiskuvaa mitä tietoa viranomaisten palveluissa on ei ole kenelläkään. Tästä johtuen Valtiokonttorin näkee, että olisi hyvä organisoida systemaattinen tietoarkkitehtuurien kuvaaminen ja kehittämistyö siten, että tämä työ myös resursoidaan keskitetysti sen vaatiman lisäkustannusten mukaisesti.

Lakiesityksen 29 § esittävä rajapintojen rakentamisvelvoite ja sen kustannukset voivat Valtiokonttorin kokemuksen perusteella olla merkittäviäkin, jos tässä tiedonhallinnan kokonaisuutena tarkastellaan koko data- ja tietokokonaisuutta eikä vain asiakirjamuotoista osaa tiedonhallinnasta. Lisäksi rajapintojen osalta tulee huomioida rajapintojen hallinnon, ylläpidon ja tuen vaatima resursointi. Edelleen kiinnitetään huomiota, että toteutusta tukemaan tulee määritellä tarkemmalla tasolla rajapintaa koskevat vaatimukset ja tiedonhallintayksi-köiden käytössä olevat tukipalvelut vaatimusten toteuttamiseksi.

Lakiesityksen 31§ edellytettävä asiarekisterin avaus on Valtiokonttorin näkemyksen mukaan myös varsin vaativa toteutettava, erityisesti jo olemassa oleviin palveluihin. Siten sen toteuttamiseen on hyvä määrittää riittävän siirtymäaika, sillä nykyiset toteutukset on tehty lähtökohtaisesti toimijoiden sisäiseen käyttöön. Tietojen avaaminen edellyttää teknisen kehittämisen sekä rajapintojen toteuttamisen lisäksi järjestelmässä käsiteltävän tiedon (ja prosessien) toteuttamisen varmistamista, jotta rajapintojen kautta ei missään tapauksessa pääse suojattavaa tietoa ulos. Etenkin jos palveluiden digitalisointiprosessit ovat kesken, niin niiden tietovirtojen hallinta vaatii erityistä huolellisuutta ja niiden avaaminen voidaan tehdä vasta kun on riittävä varmuus rajapinnan taustalla olevan asian- ja tiedonohjauksen toimivuudesta. Näin ollen, vaikka vaatimus rekisterien avaamisesta on kannatettava ja avoimen ja läpinäkyvän hallinnon tavoitteiden mukainen, on sen toimeenpanossa ja siirtymäajoissa huomioitava se todellisuus, jossa organisaatiot ovat useassa tapauksessa vasta alkuvaiheessa palveluprosessiensa ja niiden tietovirtojen digitalisoinnissa.

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

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan lakiesityksessä edellytetty vaatimus määrittää tietoaineistolle säilytysaika on hyvä ja se tehostaa tietoaineiston hallintaa. Valtiokonttorille jäi kuitenkin hieman epäselväksi, miten luvussa 8 edellytettävä määrittäminen ja kansallisarkiston lausunto on suhteessa tiedonhallintalautakunnan elinkaari päätöksiin? Näiden osalta Valtiokonttorin mielestä olisi hyvä täsmentää lakia, jotta sen tulkinta ja toteuttaminen on mahdollisimman selkeää ja tehokasta.

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

Lakiesityksen voimaantulon siirtymäaikojen osalta Valtiokonttori näkee ne omien kokemusten perusteella varsin lyhyiksi. Niiden osalta olisikin kokonaisuuden kannalta harkittava, että lain vaatimusten täyttövelvoite tulee sitovaksi viimeistään silloin kun palveluihin ja niiden arkkitehtuuria kehitetään (osana niiden luonnollista elinkaarta). Lain soveltamista tukemaan tulisivatkin määrittää ne pisteet, jolloin palvelun kehittäminen ylittää ns. pienkehityksen ja lain vaatimukset ovat täysin huomioitava. Muutoin Valtiokonttori näkee, että lain vaatimusten täyttäminen saattaa hidastaa ja jopa pysäyttää muun digitaalisen kehittämisen.

14. Muut huomiot

Yhteenvetona Valtiokonttori toteaa, että esitetyn tiedonhallintalain tavoite yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa kokonaisuutta on hyvä, mutta samalla varsin kunnianhimoinen ja laaja. Nyt esitetystä muodostaan sen tulkinta koettiin Valtiokonttorissa vielä jossain määrin vaikeaksi. Erityisesti tiedonhallintalautakunnan rooli ja suhde mm. muuhun tiedonhallinnan ohjaamiseen olisi hyvä selventää ja tiedonhallintalautakunnan kapasiteetti tulee mitoittaa niin, että se kykenee tekemään digitaalisen kehittämisen vaatimassa ajassa päätöksiä ja linjauksia. Myös lain edellyttämien kuvausten ja suunnitelmien laadinta tulisi tehdä niin, että ne eivät muodosta ylimääräistä hallinnollista taakkaa tiedonhallintayksiköille.

Valtiokonttori toteaa myös, että esitetystä muodosta lain velvoitteiden siirtymäajat ovat erittäin lyhyet ja niihin vastaaminen aiheuttaa merkittävän kehityspanoksen, joka kokonaisuudessaan saattaa hidastaa palveluiden kehittämistä. Siksi esitetäänkin, että siirtymäaikojen määräaikojen osalta huomioidaan palveluiden luonnollisen kehittämisen elinkaari ja veloitteen täyttäminen varmistetaan osana kokonaisarkkitehtuurin ohjaamista. Tämä luonnollinen kehittymisen elinkaaren kohtuullinen pituus lain soveltamisen kokonaisuudessa jopa kymmen vuotta.

Edelleen lain valmistelussa ja toimeenpanossa tulisi varmistaa, että toimijoilla on tarvittavat edellytykset ja resurssit, sillä vasta toimeenpanon kautta saavutetaan uudistuksen tavoittelemat hyödyt yhteiskunnalle.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Laitinen Timo
Valtiokonttori

Saarteinen Miikka
Valtiokonttori