



Kansalliset tietovarannot ja arkistointi -työryhmän loppuraportti

Tiivistelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 15.12.2022 työryhmän selvittämään kansallisten tietovarantojen hyödyntämistä kuntien sähköisten tietoaineistojen arkistoinnissa ja siirtämisessä Kansallisarkiston keskitettyyn sähköisen arkistoinnin palveluun. Työryhmän tehtävänä oli tuottaa tilannekuva tietovarantoihin sisältyvien tietoaineistojen säilytyksen ja arkistoinnin toteutuksesta, keskitetyn arkistoinnin mahdollisuuksista sekä tiekartta tulevista pilottihankkeista ja niiden edellyttämästä resursoinnista.

Tarkastelun kohteina ovat olleet seuraavat kansalliset tietovarannot: opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto (KOSKI ja eHOKS), varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda, ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjausjärjestelmä VATI, rakennetun ympäristön tietojärjestelmä RYHTI, pelastustoimen toimenpiderekisteri (Pronto) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut).

Suuri osa tietovarantojen sisältämistä arvokkaista tiedoista tuotetaan kunnissa. Tällä hetkellä samoja tietoaineistoja säilytetään sekä kansallisissa tietovarannoissa että kuntien tietojärjestelmissä, johtuen tietovarantojen ominaisuuksista ja lainsäädännön linjauksista. Työryhmän tavoitteena oli selvittää ratkaisuja, joiden avulla tietojen päällekkäisestä säilyttämisestä voidaan luopua, kuntien tiedonhallintaa voidaan yksinkertaistaa ja tietoaineistojen keskitetty arkistointi ratkaista.

Työryhmän toimikausi oli 1.1. – 31.5.2023, jona aikana se kokoontui kuusi kertaa. Lisäksi työryhmä on työskennellyt pienryhmissä. Työryhmä toteutti työssään laajan tiedonkeruun kansallisten tietovarantojen nykytilan sääntelystä ja tiedonhallinnasta tietovarantokohtaisesti. Tiedot ovat olleet myös Kuntaliiton verkostoissa kuntien kommentoitavissa.

Työryhmä tunnisti nykytilan analyysin perusteella keskeisiksi haasteiksi tiedon koko elinkaaren puutteellisen suunnittelun, tietovarantojen keskinäisen koordinaation puutteen kansallisia tietovarantoja kehitettäessä, säilyttämisen ja arkistoinnin vastuiden puutteellisen määrittelyn tietovarantojen osalta sekä tehtävän hoidossa muodostuvan tietoaineiston pirstoutumisen useisiin eri tietojärjestelmiin. Lisäksi tietoaineistoja voidaan hallinnoida useammassa tietovarannossa samanaikaisesti ja samalla tietoaineistolla on eri tietovarannossa erilaiset säilytysajat. Monilla tietoaineistoilla säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on hyvin pitkä.

Tavoitetilassa kansalliset tietovarannot vastaavat niihin tallennettujen tietoaineistojen arkistoinnista ja siirrosta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun. Kuitenkin tietovarantojen tilanne poikkeaa toisistaan merkittävästi, joten kaikkien tietovarantojen osalta keskitetty arkistointi ei ole nykytilassa tarkoituksenmukaista. Tietovarantokohtaisesti tulisi kiinnittää huomiota tietovarantojen sisältämän tiedon elinkaaren vastuiden määrittelyyn, arkistoitavien tietoaineistojen määrittelyyn sekä tietoaineistojen laatuun.

Työryhmän työssä ovat mukana olleet valtiovarainministeriöstä Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan sihteeristöstä pääsihteeri Tommi Oikarinen, Kansallisarkistosta johtaja Mikko Eräkaski (varapuheenjohtaja), vs. yksikönpäällikkö Minna-Liisa Mäkiranta (sihteeri) ja verkostopäällikkö Reko Etelävuori, Kuntaliitosta

erityisasiantuntija Heli Hänninen , maa- ja metsätalousministeriöstä elintarviketurvallisuusjohtaja Sebastian Hielm, oikeusministeriöstä kehittämisspäälikkö Aki Hietanen ja erityisasiantuntija Iivari Huhta, Opetushallituksesta opetusneuvos Jukka Kohtanen ja tietohallintojohtaja Erja Nokkonen, erityisasiantuntijat Kaisa Karvonen, Outi Kivipelto ja Johanna Räsänen sekä tiedonohjauspäälikkö Maarit Kivelä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä tietohallintopäälikkö Kalervo Koskimies ja opetusneuvos Juha Haataja, Oulun kaupungista asianhallintapäälikkö Sanna-Leena Eskola, Pohjois-Karjalan hyvinvointialueelta tiedonhallinta-asiantuntija Anu Mutanen, Ruokavirastosta erityisasiantuntija Sari Mäkinen, johtavat asiantuntijat Kalle Ohtonen, Tiina Vuolteenaho, Sari Jääliñoja sekä erityisasiantuntija Katri Klingberg, sisäministeriöstä erityisasiantuntijat Riina Muurila ja Matti Savolainen sekä pelastusylitarkastaja Teemu Luukko, sosiaali- ja terveysministeriöstä erityisasiantuntija Anna Sandberg, valtiovarainministeriöstä tietohallintoneuvos Heikki Talkkari, ympäristöministeriöstä ylijohaja Teppo lehtinen (puheenjohtaja) sekä erityisasiantuntijat Jaakko Rastas ja Tuija Pakkanen.

Sammandrag

Undervisnings- och kulturministeriet tillsatte den 15 december 2022 en arbetsgrupp för att utreda utnyttjandet av nationella informationslager vid arkivering och överföring av kommunernas elektroniska informationsmaterial till Riksarkivets centraliserade tjänst för digital arkivering. Arbetsgruppens uppgift var att ge en lägesbild av hur de informationsmaterial som ingår i informationslagerna förvaras och arkiveras och om möjligheterna till centraliserad arkivering samt utarbeta en vägkarta över framtida pilotprojekt och de resurser som dessa förutsätter.

Följande nationella informationslager har varit föremål för granskning: den riksomfattande informationslager för undervisning och utbildning (KOSKI och eHOKS), informationslager inom småbarnspedagogiken Varda, systemet för verksamhetsstyrning inom miljöhälsovården VATI, informationssystemet för den byggda miljön RYHTI, räddningsväsendets åtgärdsregister (Pronto) samt social- och hälsovårdens riksomfattande informationssystemtjänster (Kanta-tjänster).

En stor del av de värdefulla uppgifterna i informationslagerna produceras i kommunerna. För närvarande förvaras samma informationsmaterial både i nationella informationslager och i kommunernas datasystem, på grund av informationslagernas egenskaper och lagstiftningen. Arbetsgruppens mål var att utreda lösningar som gör det möjligt att avstå från dubbel lagring av data, förenkla informationshanteringen i kommunerna och arrangera central arkivering av informationsmaterial.

Arbetsgruppens mandatperiod var 1.1–31.5.2023, under vilken den samlades sex gånger. Dessutom har arbetsgruppen arbetat i små grupper. Arbetsgruppen genomförde i sitt arbete en omfattande insamling av uppgifter om regleringen och informationshanteringen av de nationella informationslagerna för varje informationslager för sig i nuläget. Uppgifterna har också kunnat kommenteras av kommunerna i Kommunförbundets nätverk.

Med hjälp av analysen av nuläget identifierade arbetsgruppen följande centrala utmaningar: bristfällig dataplanering under datas hela livscykel, bristen på samordning mellan informationslager vid utvecklingen av nationella informationslager, bristfälligt fastställande av ansvar för lagring och arkivering i fråga om informationslager samt splittringen av informationsmaterial som uppstår vid utförandet av uppgiften i flera olika informationssystem. Dessutom kan informationsmaterial hanteras samtidigt i flera och samma informationsmaterial har olika förvaringstider i olika informationslager. För många informationsmaterial är förvaringstiden för det ursprungliga användningsändamålet mycket lång.

Målläget är att de nationella informationslagerna ska ansvara för arkiveringen av de informationsmaterial som lagras i dem och för överföringen av dessa till Riksarkivets tjänst för elektronisk arkivering. Situationerna för de olika informationslagerna skiljer sig dock avsevärt från varandra, vilket innebär att en centraliserad arkivering inte är lämplig i det nuvarande läget i fråga om varje informationslager. Specifikt för varje informationslager bör uppmärksamhet ägnas åt fastställandet det livscykellånga ansvaret för den information som finns i informationslager, definitionen av de informationsmaterial som ska arkiveras samt informationsmaterialens kvalitet.

Med i arbetsgruppens arbete har varit från finansministeriet från sekretariatet av den offentliga förvaltningens informationshanteringsnämnd: generalsekreterare Tommi Oikarinen, från Riksarkivet: direktör Mikko Eräkaski (vice ordförande), ställf. enhetschef Minna-Liisa Mäkiranta (sekreterare) och nätverkschef Reko Etelävuori, från Kommunförbundet: specialsakkunnig Heli Hänninen, från jord- och skogsbruksministeriet: livsmedelssäkerhetsdirektör Sebastian Hielm, från justitieministeriet: utvecklingschef Aki Hietanen och specialsakkunnig livari Huhta, från Undervisningsstyrelsen: undervisningsråd Jukka Kohtanen, dataadministrationsdirektör Erja Nokkanen, specialsakkunniga Kaisa Karvonen, Outi Kivipelto och Johanna Räsänen samt chef för informationsstyrning Maarit Kivelä, från undervisnings- och kulturministeriet: dataförvaltningschef Kalervo Koskimies och undervisningsråd Juha Haataja, från Uleåborgs stad: ärendehanteringsschef Sanna-Leena Eskola, från Norra Karelens välfärdsområde: datahanteringsexpert Anu Mutanen, från Livsmedelsverket: specialsakkunnig Sari Mäkinen, ledande experter Kalle Ohtonen, Tiina Vuolteenaho, Sari Jääliñoja samt specialsakkunnig Katri Klingberg, från inrikesministeriet: specialsakkunniga Riina Muurila och Matti Savolainen samt räddningsöverinspektör Teemu Luukko, från social- och hälsovårdsministeriet: specialsakkunnig Anna Sandberg, från finansministeriet: informationshanteringsråd Heikki Talkkari, från miljöministeriet: överdirektör Teppo Lehtinen (ordförande) samt specialsakkunniga Jaakko Rastas och Tuija Pakkanen.

Summary

The Ministry of Education and Culture set up a working group on 15 December 2022 to investigate the utilisation of national data resources in the archiving and transfer of municipal electronic datasets to the National Archives' centralised electronic archiving service. The task of the working group was to produce a situational picture of the implementation of the storage and archiving of the datasets included in the data resources and the possibilities of central archiving, as well as a roadmap of future pilot projects and the resourcing required by them.

The following national data resources have been investigated: the National Data Repository for Education and Training (KOSKI and eHOKS), the National Data Repository for Early Childhood Education Varda, the National Resource Planning and Information Management System in Environmental Health Care VATI, the Built Environment Information System RYHTI, the Rescue Services' Resource and Accident Statistics (Pronto) and the National Information System Services in Healthcare and Social Welfare (Kanta services).

Much of the valuable information contained in the data resources is produced in municipalities. The same datasets are currently stored in both national data resources and municipal information systems, due to the characteristics of the data resources and the guidelines provided for in legislation. The aim of the working group was to find solutions that could be used to abandon the overlapping storage of data, simplify municipal information management and address the issue with the central archiving of datasets.

The working group was active from 1 January until 31 May 2023, during which time it met six times. In addition, the working group has worked in small groups. The working group collected extensive data on the regulation of the current state of the national data resources as well as information management specific to data resource. The information was also available for comments by municipalities in the networks of the Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Based on the analysis of the current state, the working group identified as key challenges the inadequate planning of the entire data lifecycle, the lack of mutual coordination of data resources in developing national data resources, the inadequate definition of the responsibilities of storage and archiving with regard to data resources, as well as the fragmentation of datasets formed in the management of the task into several different information systems. In addition, datasets can be managed in several data resources at the same time, and the same dataset has different storage periods in different data resources. With many datasets, the storage period for the original purpose is very long.

In the target state, the national data resources are responsible for archiving and transferring the datasets stored in them to the National Archives' electronic archiving service. However, the situation of data resources differs significantly, so central archiving is not appropriate in the current situation for all data resources. Attention should be paid to the definition of the lifecycle responsibilities of the information contained in the data resources, the definition of the datasets to be archived and the quality of the datasets.

The following people participated in the work of the working group: Tommi Oikarinen, Secretary-General of the Secretariat of the Information Management Board from the Ministry of Finance, director Mikko Eräkaski (Vice Chairman), acting head of unit Minna-Liisa Mäkiranta (Secretary) and networking manager Reko Etelävuori from the National Archives of Finland, senior specialist Heli Hänninen from the Association of Finnish Local and Regional Authorities, Sebastian Hielm, food safety director from the Ministry of Agriculture and Forestry, development manager Aki Hietanen and senior specialist Iivari Huhta from the Ministry of Justice, senior education adviser Jukka Kohtanen, director of ICT and data management Erja Nokkanen, senior specialists Kaisa Karvonen, Outi Kivipelto and Johanna Räsänen and head of records management Maarit Kivelä from the Finnish National Agency for Education, IT manager Kalervo Koskimies and senior education adviser Juha Haataja from the Ministry of Education and Culture, head of document management Sanna-Leena Eskola from the City of Oulu, information management specialist Anu Mutanen from the North Karelia Wellbeing Services County, senior specialist Sari Mäkinen, chief specialists Kalle Ohtonen, Tiina Vuolteenaho and Sari Jääliñoja and senior specialist Katri Klingberg from the Finnish Food Authority, senior specialists Riina Muurila and Matti Savolainen and senior officer for rescue services Teemu Luukko from the Ministry of the Interior, senior specialist Anna Sandberg from the Ministry of Social Affairs and Health, senior information management adviser Heikki Talkkari from the Ministry of Finance, and director general Teppo Lehtinen (chair) and senior specialists Jaakko Rastas and Tuija Pakkanen from the Ministry of the Environment.

Sisällys

Tiivistelmä	2
Sammandrag	4
Summary	6
Johdanto.....	10
Keskeiset käsitteet	10
Tausta 11	
Selvityksen kohde	12
Keskeiset toimijat	13
Nykytila	14
Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulma.....	14
Tietovarantoja koskeva yleissääntely ja erityissääntely	16
Kansalliset tietovarannot ja kuntien tiedonhallinta.....	23
Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto (KOSKI ja eHOKS)	23
Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda.....	30
Ympäristöterveydenhuollon valvontajärjestelmä VATI	36
Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhti.....	40
Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut)	42
Pelastustoimen toimenpiderekisteri	46
Yhteenveto tietovarantojen tiedonhallinnan nykytilanteesta.....	48
Tavoitetila	49
Kehittämisehdotukset.....	51
Jatkotoimenpiteet	55
Liitteet	57
Liite 1: Pilotointisuunnitelma: Opetushallituksen varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda ja opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto	57
Liite 2: Suunnitelma mallinnuksesta: Ruokaviraston ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjausjärjestelmä VATI	61

Johdanto

Keskeiset käsitteet

Tietovaranto: viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävä kokonaisuus, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti.

Yhteinen tietovaranto: useiden toimijoiden käyttöön suunniteltu ja ylläpidetty tietovaranto, jonka tiedot ovat luovutettavissa ja hyödynnettävissä eri tarkoituksiin.

Kansallinen tietovaranto: tässä raportissa yhteinen tietovaranto, jonka ylläpito perustuu lainsäädäntöön ja jossa kunnalliset ja/tai hyvinvointialueiden viranomaiset toimivat tietoaineistojen osalta vastuuviranomaisina ja johon nämä viranomaiset ovat velvoitettuja tallentamaan tietoja osana lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Tietoaineisto: asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuva tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuus.

Asiakirja: laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta tarkoitettu asiakirja. Asiakirjalla tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Tiedonhallinta: viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvat toimet ja tietoturvaluustoimenpiteet viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista.

Arkistointi: tarkoitetaan tietoaineistojen liittämistä osaksi asiakirjallista kulttuuriperintöä sekä arkistoidun tiedon saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta huolehtimista. Määritelmä vastaa tietosuojasetuksen ja tiedonhallintalain arkistointi -käsitettä sekä arkistolain käyttämää käsitettä *pysyvä säilyttäminen*.

Säilyttäminen: tarkoitetaan tietoaineistojen säilyttämistä alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Tietovarantojen säilytysajoista alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on tyypillisesti säädetty laissa. *Pysyvä säilyttäminen* tarkoittaa tietosuojasetuksen mukaan tiedon säilyttämistä pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Tausta

Kansallisella, keskitetyllä tietovarannolla tarkoitetaan tietovarantoa, johon samaa tehtävää tai tehtäväkokonaisuutta hoitavat eri toimijat tallentavat tai siirtävät tietoja kaikkien yhteiseen käyttöön. Kyse on koko valtakunnan laajuisista yhteiskunnallisesti merkittävistä tietovarannoista, joita hyödynnetään eri toimijoiden operatiivisen toiminnan tukemisessa, kansallisesta kehittämisessä, rahoituksesta päätettäessä sekä tutkimusaineistoina.

Useimmiten kansallisissa tietovarannoissa vastuu on jaettu tietovarannosta vastaavan viranomaisen ja tietoaineistojen ylläpidosta ja hallinnasta vastaavien viranomaisten tai rekisterinpitäjien kesken. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedon tallentajille, eli esimerkiksi kunnille, jää tallentamiensa tietojen osalta rekisterinpitäjän velvoitteet sekä velvollisuus huolehtia arkistolain perusteella arkistoitavaksi määrättyjen tietoaineistojen arkistoinnista.

Joissain tapauksissa säilyttämisen ja arkistoinnin vastuista on säädetty siten, että tietojärjestelmän (pää)rekisterinpitäjä on vastuussa sekä tietojärjestelmän ylläpidosta, tietoaineistojen säilyttämisestä alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa, että siirtämisestä arkistoon. Esimerkiksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä on Maahanmuuttoviraston hallinnoima tietojärjestelmä, jota käyttävät omissa maahanmuuttoon liittyvissä tehtävissään mm. rajavartiolaitos, poliisi ja vastaanottokeskukset. Nämä tiedot säilyvät ja arkistoituvat ainoastaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, ei tehtävää hoitavien viranomaisten omiin tietojärjestelmiin. Sama tavoite on Valtiokonttorin ylläpitämässä valtionavustustoiminnan tietovarannossa, jonka kaikki valtionavustuksia myöntävät valtionhallinnon viranomaiset voivat ottaa käyttöön. Yhdellä järjestelmällä hoidetaan valtionavustuksista tiedottaminen, ohjaus ja neuvonta, valtionavustusten hakeminen, käsittely ja tiedoksianto sekä tietopalvelu, tilastointi ja raportointi. Tiedot säilyvät keskitetysti ja ovat kaikkien, myös avustuksia hakevien, käytettävissä. Suunnitellun tietovarannon arkistoitavat tiedot Valtiokonttori siirtää muiden puolesta Kansallisarkistoon arkistoitaviksi.

Julkisella hallinnolla ei ole yhtenäistä strategista suunnitelmaa kansallisten tietovarantojen kehittämiseksi. Keskitetyt tietovarannot ja tietojärjestelmät ovat syntyneet eri hallinnonaloille tarpeesta kehittää toimintaa sekä koordinoida samaa tehtävää tai tehtäväkokonaisuutta hoitavien eri toimijoiden tiedonhallintaa ja tietopalvelua.

Valtioneuvosto on antanut vuonna 2022 periaatepäätöksen tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi. Periaatepäätöksessä on linjattu tavoitteiksi mm. tiedon tuottaminen ja käyttö keskitettyjä ja yhteisiä valtakunnallisia tietovarantoja hyödyntäen. Tietovarannoille tulee määritellä lainsäädännössä selkeät vastuut, arvokkaat tietoaineistot tulee olla tunnistettuja ja organisaatiot arkistovat tietonsa keskitettyihin ratkaisuihin.¹

¹ Valtioneuvoston periaatepäätös tiedon hyödyntämiseksi ja avaamiseksi. Valtioneuvoston julkaisu 2022:33. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164023/VN_2022_33.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Selvityksen kohde

Selvitystyön lähtökohtana oli tarkastella keskeisiä kansallisia tietovarantoja, joihin kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja tallentamaan tietoja. Tarkasteltavat tietovarannot olivat:

- Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto KOSKI, eHOKS
- Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda
- Ympäristöterveydenhuollon valvontajärjestelmä VATI
- Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä RYHTI
- Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä YLVA
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut Kanta-palvelut
- Pelastustoimen toimenpiderekisteri Pronto

Työryhmän työ rajattiin koskemaan kansallisia tietovarantoja, joissa kunnalliset ja hyvinvointialueiden viranomaiset toimivat tietoaaineistojen osalta vastuuviranomaisina ja/tai rekisterinpitäjinä ja joihin nämä viranomaiset ovat velvoitettuja tallentamaan tietoja osana lakisääteisten tehtävien hoitamista. Ympäristönsuojelun tietojärjestelmä YLVA jätettiin tarkemman tarkastelun ulkopuolelle johtuen työryhmän käytettävissä olleesta puutteellisesta tietopohjasta tietovarantoon liittyen. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin tässä vaiheessa myös työ- ja elinkeinotoimistojen palveluissa hyödynnettävä valtion asiakastietojärjestelmä, jonka käyttövelvoite on tulossa kunnille TE-palveluiden siirron yhteydessä.

Selvitystyön lähtökohtana oli tarkastella tietovarantojen tiedonhallinnan nykytilaa. Osana nykytilan kartoitusta selvitettiin millä tavoin tiedonhallinnasta säädetään tietovarantokohtaisissa erityislaeissa ja muissa erityislaeissa. Tavoitteena oli edellä kuvatun otoksen avulla analysoida, miten lainsäädännössä on määritelty tietoaaineistojen ylläpitoon, hallintaan, tietopalveluun, säilytykseen ja arkistointiin liittyviä vastuita.

Nykytilan kartoituksen tavoitteena oli myös tunnistaa missä määrin kansallisissa tietovarannoissa sekä kuntien ja hyvinvointialueiden omissa järjestelmissä hallinnoidaan ja säilytetään päällekkäin samoja tietoja. Lisäksi tavoitteena oli tunnistaa miltä osin samaan tehtävään liittyviä tietoja on myös muissa tietovarannoissa tai järjestelmissä eli missä määrin tiedot ovat hajaantuneena useaan ratkaisuun. Lisäksi nykytilan osalta on selvitetty kansallisissa tietovarannoissa olevien tietoaaineistojen arvonmäärittelyn ja arkistoinnin nykytilaa sekä tietovarantoihin sisältyviä aineistomääriä ja aineistoihin liittyviä erityispiirteitä.

Nykytilan kuvauksen pohjalta työryhmä on tehnyt analyysin tavoitelluista muutoksista. Työryhmän tavoitteet jakaantuvat yleisiin tavoitteisiin sekä tietovarantokohtaisiin suosituksiin. Tavoitetilan kuvauksen perusteella työryhmä on tunnistanut keskeisiä yleisiä kehittämiskohteita, joita edistämällä voitaisiin laajemmin parantaa kansallisten tietovarantojen arkistoinnin edellytyksiä ja laajemmin tiedonhallintaa. Työryhmä on antanut myös oman suosituksen seuraavan vuoden aikajänteellä käynnistettäväksi jatkotoimenpiteiksi.

Selvitystyö on rajautunut kansallisten tietovarantojen tiedonhallinnan käytänteiden tarkasteluun, keskittyen arkistoinnin edellytysten selvittämiseen.

Keskeiset toimijat

Selvityksen kohteena olleisiin tietovarantoihin liittyy toimijoina seuraavat tunnistetut tahot:

Tietoaineistojen tuottamisesta ja ylläpidosta vastaavat toimijat:

- Kunnat
- Hyvinvointialueet
- ELY-keskukset ja aluehallintovirastot

Kansallisista tietovarannoista vastaavat viranomaiset:

- Kela
- Opetushallitus
- Pelastusopisto
- Ruokavirasto
- Suomen ympäristökeskus

Toimialakohtaisesti tietovarantojen sääntelystä ja yhteentoimivuuden ohjauksesta vastaavat ministeriöt:

- Maa- ja metsätalousministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Sisäministeriö
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- Ympäristöministeriö
- Ministeriöiden tehtävänä on ylläpitää toimialallaan yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, myöhemmin *tiedonhallintalaki* 6.2 §).

Valtiovarainministeriö:

- Tehtävänä on ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi (Tiedonhallintalaki 6.1 §:n 2 kohta).
- Tehtävänä huolehtia, että julkisen hallinnon tiedonhallintaa sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinoimista varten on järjestetty viranomaisten yhteistyötavat ja –menettelyt (Tiedonhallintalaki 7 §).

Kansallisarkisto:

- Tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen, toimia viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen pysyvän säilyttämisen sekä arkistotoimen asiantuntijaviranomaisena ja edistää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen saatavuutta, käyttöä ja niihin perustuvaa tutkimusta (Laki Kansallisarkistosta 1145/2016, 2 §).

Nykytila

Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulma

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on lakisääteisiä tiedonantovelvoitteita ja käyttövelvoitteita eri hallinnonalojen tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Kuntien ja hyvinvointialueiden kannalta tiedonhallintaan kytkeytyvän lainsäädännön hajoamista moniin eri yleislakeihin sekä erityislainsäädäntöön pidetään kuitenkin ongelmallisena. Nykyinen toimintamalli ja hallinnonaloilta tuleva ohjaus ei ole ollut yhdenmukaista, mikä hajottaa kuntien ja hyvinvointialueiden tiedonhallinnan kokonaisuutta.

Kansallisten tietovarantojen lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden tietovarannot koostuvat toimialakohtaisista ja seutu- tai toimialakohtaisista yhteisistä tietojärjestelmistä ja -varannoista. Lisäksi kunnissa ja hyvinvointialueilla ylläpidetään useampaa toimialaa koskevia yleishallinto-, henkilöstö-, talous-, asiakaspalvelu-, ruokapalvelu- ja ICT-tietovarantoja sekä vaalitietovarantoa. Kunnat ja hyvinvointialueet toimittavat säännöllisesti myös erilaisia taloustietoja Valtiokonttorille määritellyssä muodossa. Myös kansalliset väestö-, kiinteistö- ja yritystietojärjestelmät ovat osa kuntien tiedonhallinnan kokonaisuutta.

Pääsääntöisesti yhteiset tietovarannot on rakennettu valtion eri hallinnonalojen tarpeiden pohjalta, jolloin ne kattavat vain osan kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävän hoidosta muodostuvista tietoaineistoista. Tietovarannot eroavat toisistaan merkittävästi sen suhteen, miten tietoa muodostetaan, siirretään tai säilytetään. Eri hallinnonaloilla on myös toisistaan poikkeavaa ohjausta tiedon rakenteistamiseen ja hyödyntämiseen. Tämä on johtanut siihen, että kuntien ja hyvinvointialueiden tietoaineistot ovat hajaantuneet useisiin eri järjestelmiin (kansallisiin tietovarantoihin ja organisaation omiin tietojärjestelmiin), joiden tietojen säilytys- ja arkistointivastuu on nykyisin laajasti kunnilla ja hyvinvointialueilla. Tietojen hajaantuminen eri järjestelmiin aiheuttaa päällekkäistä työtä, tietojen säilyttämistä ja kustannuksia. Etenkin kuntien asian- ja tiedonhallinnan suunnittelua kuormittaa se, että kansallisiin tietovarantoihin ei voida toimittaa tietoa samanlaisilla ratkaisuilla johtuen kansallisten tietovarantojen keskinäisestä erilaisuudesta. Lisäksi sähköisen säilyttämisen ja arkistoinnin valmiudet resurssien, osaamisen ja teknisten ratkaisujen suhteen vaihtelevat hyvin paljon kunnissa ja hyvinvointialueilla. Haasteellisena nähdään myös jatkuva toimintaympäristön muutos.

Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät koulutukseen ja varhaiskasvatukseen, kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalveluihin, kaupunkisuunnitteluun ja maankäyttöön, vesi- ja jätehuoltoon sekä ympäristöpalveluihin. Hyvinvointialueiden lakisääteiset tehtävät liittyvät sosiaali- ja terveystieteisiin ja pelastustoimeen. Lisäksi hyvinvointialue voi tuottaa erikseen sovitusti ympäristöterveydenhuollon palvelut.

Opetushallituksen kansallinen opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetty integraatiopalvelu KOSKI kulkee kuntien opetuksen/koulutuksen hallinnon organisoinnissa ja arvioinnissa, sekä kodin ja koulun välisessä viestinnässä ja tiedonkulussa käytettävien tietojärjestelmien rinnalla. Toistaiseksi KOSKI-palveluun tallennettavia tietoja säilytetään myös kuntien järjestelmissä. Varhaiskasvatustoimijana kunnan tulee tallentaa tietoja myös yhteiskäyttöiseen varhaiskasvatuksen kansalliseen tietovarantoon Vardaan. Kuntien tietojen toimittamiselle KOSKI-palveluun ja Vardaan on vakiintuneet tekniset ratkaisut ja toimintatavat, joten

nykyisten tietoaisteiden tiedonsiirrossa ei pääsääntöisesti ole ongelmia. Tietoja julkaistaan Opetushallinnon Vipunen -palvelussa ja Tilastokeskus toimii varhaiskasvatuksen tilastoviranomaisena. Lisäksi kuntia koskee myös juuri käyttöön otettava Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin ylläpitämä ja toteuttama varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmä Valssi. Kulttuuri- ja vapaa-aikasektoriin (kirjasto-, kulttuuri-, liikunta-, nuorisopalvelut) kytkeytyvissä palveluissa on pääosin yhteisiä vapaaehtoisuuteen perustuvia tietovarantoja/-järjestelmiä, jolloin kunnat tekevät mahdolliset käyttöönottopäätöksensä omaan tarvearviointiinsa perustuen.

Kaupunkisuunnitteluun ja maankäytön, vesi- ja jätehuollon sekä ympäristöpalvelujen tehtävien yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä ovat mm. ympäristönsuojelun YLVA sekä ympäristöterveydenhuollon VATI. Lisäksi uutena kuntien tiedonhallintaan kytkeytyy rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYHTI), jota kehittää ja jatkossa ylläpitää Suomen ympäristökeskus (SYKE).

Rakenteelliset muutoksetkin ravistelevat kuntien tiedonhallintaa. Hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa vuoden 2023 alusta, minkä johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sekä pelastustoimen tietoaisteiden siirtoja on tehty kunnista hyvinvointialueille. Myös kunnallisten sote-organisaatioiden Kanta-palveluihin tallennetut potilas- ja asiakasasiakirjat on siirretty vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueille sote-uudistuksen voimaantulon (616/2021, 64 §) siirtorajaukset huomioon ottaen.

Lisäksi kunnissa valmistaudutaan jo työ- ja elinkeinopalveluiden sekä kotoutumislain uudistukseen kytkeytyvään tietotyöhön. Työ- ja elinkeinopalvelut siirtyvät pääosin valtiolta kunnille tai kuntien yhteistoiminta-alueille vuoden 2025 alusta alkaen. Tulevilla työvoimaviranomaisilla on velvollisuus käyttää työvoimapalvelujen toimeenpanossa valtakunnallista tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Vuoden 2025 alusta tulee voimaan myös kotoutumislain kokonaisuudistus, jossa kuntien tehtävät maahanmuuttajien kotoutumisessa kasvavat ja kunnille tulee velvollisuus käyttää tehtävien toimeenpanossa keskitettyä tietovarantoa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta.

Tietovarantoja koskeva yleissääntely ja erityissääntely

Tietojärjestelmiä ja tietovarantoja sekä yleisesti tiedonhallintaa säätelee Suomessa laki julkisen hallinnon tiedonhallinnosta, eli *tiedonhallintalaki* (906/2019) (TiHL). Lain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi sekä edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Tiedonhallintalain lisäksi tietovarannoista säädetään niitä tai niiden alaa koskevilla erityislaeilla.

Asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta, eli *julkisuuslaissa* (621/1999), joka säätelee tarkemmin perustuslaissa turvattua julkisuusperiaatetta. Henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuoja-asetus*), jota täydentää kansallisesti annettu tietosuoja laki (1050/2018).

Yleinen tietosuoja-asetus asettaa velvollisuuksia tietojärjestelmien ja –varantojen ylläpitäjille joko suoraan tai epäsuoraan. Vaikka yleinen tietosuoja-asetus ei itsessään velvoita säätämään tietovarantojen henkilötietojen rekisterinpitäjästä, on valtiosääntöoikeudellisesti katsottu, että kun kyseessä on viranomaisen ylläpitämä tietojärjestelmä, tulee rekisterinpitäjästä säätää aina erikseen lain tasolla. Rekisterinpitäjästä säädettyä tulee myös säätää tarkkarajaisesti siitä, mitkä ovat rekisterinpitäjän velvollisuudet ja onko tietoihin yhteisrekisterinpitäjyyttä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin rekisterinpitäjän vastuualueen tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, ettei yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva sääntely itsessään luo toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, vaan henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä.

Kansallisissa tietovarannoissa käsiteltävä tieto voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Henkilötietoon ja muuhun kuin henkilötietoon. Henkilötietoa on kaikki se tieto, josta luonnollinen henkilö on tunnistettavissa joko välillisesti tai välittömästi. Henkilötiedon käsite laajenee jatkuvasti, mikä asettaa tietovarantoja ylläpitäville viranomaisille painetta varmistaa, että tietojärjestelmät ja -varannot käsittelevät tietoja yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Lainsäädännössä käytetyt käsitteet (tietovarannon määritelmä):

Lainsäädännössä tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin viitataan erilaisilla käsitteillä. Tiedonhallintalain 2 §:n mukaan tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Tietovarannoissa olevia tietoja käytetään hallinnon asiakkaiden ja muiden etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseen ja toteuttamiseen sekä viranomaisten tehtävien hoitamiseen. Käytännössä yhteen tietovarantoon kuuluvia tietoja voi siis olla useassa tietojärjestelmässä ja myös analogisessa muodossa (esim. ruokahallinnon tietovaranto). Tietovarannon lisäksi tiedonhallintalaissa määritellään yhteisten tietovarantojen käsite. Yhteisille tietovarannoille katsotaan olevan ominaista, että tietovarannon

tiedot kerätään vain kerran ja päivitetään tiedon muuttuessa, jonka jälkeen ne ovat tietopalvelujen ja muiden tietoja hyödyntävien palvelujen käytettävissä.²

Tietovaranto käsitteenä korvautuu erityislainsäädännössä usein tietojärjestelmällä, vaikka sääntelykohteena olisivatkin tiedot, tietojenkäsittely sekä tietojenluovuttaminen tietovarannosta.³ Tietojärjestelmä käsitettä käytetään erityisesti ennen tiedonhallintalain voimaantuloa hyväksytyssä sääntelyssä.

Tietovarannon käsitteeseen liittyy tai rinnastuu usein myös rekisterin käsite. Julkisuuslain 13 ja 16 §:ssä tunnustetaan myös viranomaisen henkilörekisteriin liittyvänä vastuuna tietojenluovutus asianosaisesta rekisteristä ja 15 §:ssä yleiseen käyttöön tarkoitettu rekisteri, johon viranomaisella on vastuu tallentaa tietoja. Julkisuuslaissa käytetään käsitettä yleiseen käyttöön tarkoitettu rekisteri tai viranomaisen rekisteri, ilman käsitteen tarkempaa määrittelyä. Rekisteri-määritelmän nykyinen muoto löytyy yleisestä tietosuojasetuksesta. Tietosuojasetuksen 4 artiklassa määritellään rekisteriksi mikä tahansa jäsenelty, henkilötietoja sisältävä tietojoukko, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu. Tietosuojasetuksessa rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietovarantoja koskevassa sääntelyssä on tyypillistä, että tietovarannon yhteydessä kuvaillaan jokin siihen kuuluva osa tai sen muodostavat osat rekisteri-käsitteen avulla.

Tämän tarkastelun kohteena olevia tietovarantoja koskevassa sääntelyssä on käytetty sekä tietovaranto-käsitettä (opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto, varhaiskasvatuksen tietovaranto) että tietojärjestelmä-käsitteitä (ympäristöterveydenhuollon tietojärjestelmä, valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelu, rakennetun ympäristön tietojärjestelmä).⁴

Tietoaineistojen ja tietovarantojen ylläpitovastuut

Kansallisista tietovarannoista mahdollisesti toteutettavan tietojen ja asiakirjojen arkistoinnin suunnittelussa on huomioitava tietoaineistojen ylläpidosta säädetty vastuut.

Tiedonhallintalain 2 §:n 3 kohdan tietovarannon määritelmä sisältää oletettaman tietovarannosta vastaavasta viranomaisesta: tietovaranto on viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävä kokonaisuus. Lisäksi tiedonhallintalain 5.2 §:n 2 kohdan mukaan tiedonhallintayksiköiden (tiedonhallintalain 4.1 §:ssä esitetyt viranomaiset), on sisällytettävä ylläpitämäänsä tiedonhallintamalliin tiedot tietovarannoista ja tietovarannosta vastaavasta viranomaisesta. Edelleen tiedonhallintalain 28 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön vastuusta ylläpitää kuvausta hallinnoimistaan tietovarannoista asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Tietovarantojen määrittelyn ja kuvaamisen lisäksi tiedonhallintalaissa säädetään vastuuviranomaisen velvollisuudesta varmistaa tietoaineistojen tietoturvallisuus tietojen elinkaaren ajan (13.1 §) muun muassa varmistamalla tietoaineistojen

² Ks. PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019

³ Ks. HE 284/2018 vp, s. 65.

⁴ Ks. esim. laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009), laki tulotietojärjestelmästä (53/2018), laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023).

muuttumattomuus ja suojaus vahingoilta (15.1 § 1 ja 2 k). Tietoaineistosta vastaavan viranomaisen on myös varmistettava tietoaineistojen alkuperäisyys, ajantasaisuus ja virheettömyys sekä saatavuus ja käyttökelpoisuus (15.1 § 3 ja 4 k). Tiedonhallintalain uudessa 13 a §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta selvittää sen tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit ja riskiarvioon perustuvien toimenpiteiden avulla huolehdittava toiminnan jatkumisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Tietoaineistojen säilytysajat

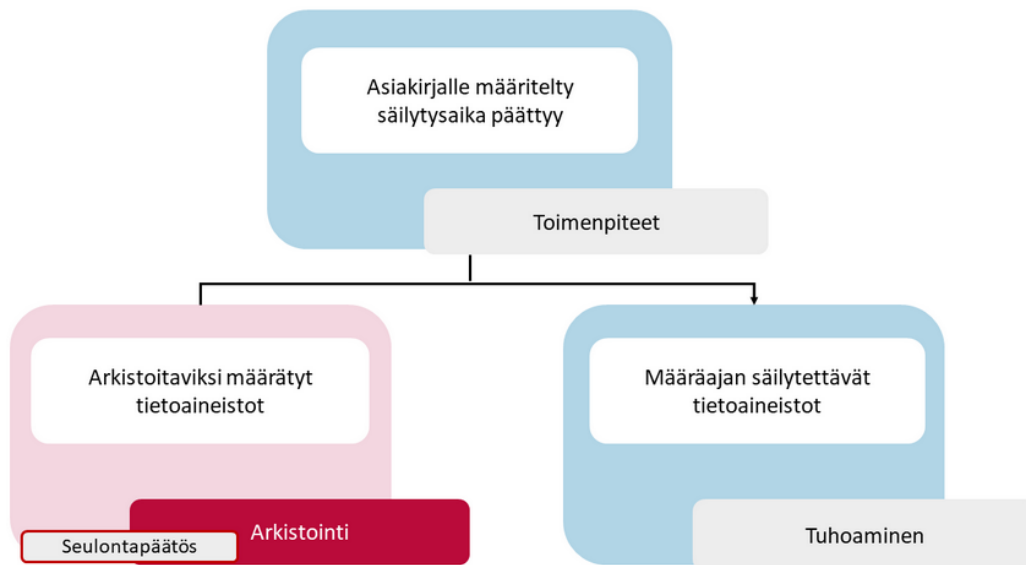
Kansallisista tietovarannoista toteutettavan tietojen arkistoinnin osalta tulee huomioitavaksi tietojen säilytysajat ja säilytysajan määrittämiseen liittyvät velvollisuudet ja vastuut. Tiedonhallintalain 21.2 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta arkistoida tai tuhota tietoaineistot tietojen säilytysajan päättymisen jälkeen. Tiedonhallintalaissa ei säädetä tietoaineistojen säilytysajoista, vaan ainoastaan yhdenmukaisista perusteista tietoaineistojen säilytysajan määrittelyyn (21.1 §). Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisen myös varmistamaan tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen vastuulla olevat tietoaineistot voidaan arkistoida (15.1 § 6 k). Tiedonhallintalaissa tietoaineistojen säilytysajalla tarkoitetaan tietoaineistojen säilyttämistä niin kauan kuin niitä tarvitaan alkuperäisiin käyttötarkoituksiin sekä oikeusturvan toteuttamiseksi ja virkavastuun todentamiseksi. Tiedonhallintayksikön pitää määrittää säilytystarve tiedonhallintamallissaan.

Säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon: 1. tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa; 2. luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen; 3. sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus; 4. vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja 5. rikosoikeudelliset vanhentumisajat (21.1 §).

Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Artiklan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiäkin aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa kuvattuun sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamiseen kuuluu muun muassa, että rekisterinpitäjä määrittelee käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat ja rekisterinpitäjän on huolehdittava, että niitä noudatetaan. Tietosuoja-asetuksessa ei ole määritelty tarkkoja henkilötietojen säilytysaikoja, vaan rekisterinpitäjän on arvioitava henkilötietojen säilytysaika ja tarpeellisuutta kysymyksessä olevaa käyttötarkoitusta vasten.

Arkistolain (831/1994) 6 ja 7 §:ssä säädetään arkistonmuodostajana toimivan viranomaisen velvollisuuksista varmistaa arkistoon kuuluvien asiakirjojen käytettävyyden ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta sekä määritellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistolaissa käytetään määritelmää *pysyvä säilyttäminen*, joka vastaa tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain arkistointi -käsitettä. Valtion virastot ja laitokset, kunnalliset viranomaiset ja toimielimet sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset ja toimielimet kuuluvat arkistolain

soveltamisalaan. Tietoaineistojen arkistoinnista voi olla myös määrätty erityislaissa. Arkistoitavat tietoaineistot siirtyvät arkistointivaiheeseen, kun laissa erikseen säädetty säilytysaika on päättynyt tai tiedonhallintalain 21 §:n mukaisesti määritetty säilytysaika on päättynyt. Arkistointivaiheessa aineiston käyttö on etupäässä tutkimuskäyttöä. Tietoaineistoa ei arkistoinnin jälkeen enää käsitellä alkuperäisessä käyttötarkoituksessa.



Kuva 1. Arkistoinnilla tarkoitetaan tietoaineistojen liittämistä osaksi kulttuuriperintöä sekä arkistoidun tiedon saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta huolehtimista. Asiakirjat tai tietoaineistot arkistoidaan vasta sitten, kun niiden alkuperäiset tai niihin rinnastettavat käyttötarpeet ovat päättyneet.

Arkistoitavista tietoaineistoista päättäminen

Arkistolaisissa säädetään Kansallisarkiston toimivallasta antaa määräyksiä siitä, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi (8.3 §) eli mitkä ovat *arkistoitavat* asiakirjat. Kansallisarkisto määrittää arkistoitavat asiakirjat ja tiedot seulontapäätöksissä (hallintopäätös), jotka valmistellaan viranomaisen tekemän seulontaesityksen pohjalta. Arvonmäärityksessä arvioidaan julkisen hallinnon toimijoiden tehtäviä, toimintakontekstia, kertyviä asiakirjatietoja sekä niiden käyttöä. Käytetyt kriteerit on esitetty Kansallisarkiston arvonmääritys- ja seulontapolitiikassa.⁵ Tavoitteena on arkistoida asiakirjatiedot

⁵ Kansallisarkisto: Arvonmääritys- ja seulontapolitiikka. Versio 1.6. 16.12.2020. (KA/12247/07.01.01.03.00/2019). <https://kansallisarkisto.fi/documents/141232930/149322637/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-+ja+seulontapolitiikka+versio+1.6..pdf/85ccdc33-69d5-5abe-79ca-422809586ec9/Arvonm%C3%A4%C3%A4ritys-+ja+seulontapolitiikka+versio+1.6..pdf?t=1675762650093>

- jotka olennaisella tavalla valaisevat julkisen hallinnon toimijoiden keskeisiä yhteiskunnallisia tehtäviä, niiden toimivaltaa, päätöksiä sekä niiden täytäntöönpanoa ja vaikutuksia kansalaisiin, eri väestöryhmiin ja ympäristöön samoin kuin kansalaisten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta
- jotka olennaisella tavalla valaisevat Suomen historiallista, valtiollista, yhteiskunnallista, taloudellista, sosiaalista, väestöllistä ja sivistyksellistä kehitystä sekä luonnon- ja kulttuuriympäristöä ja sen muutoksia.

Muita arvonnäilyksen periaatteita ovat mm. arkistointi ensisijaisesti digitaalisessa muodossa, päällekkäisen arkistoinnin välttäminen sekä tutkimuksen näkökulmasta käyttökelpoisimman tietoaineiston valitseminen silloin, kun tietosisällöltään toisiaan vastaavia vaihtoehtoja on useita.

Tietoaineistojen siirtäminen Kansallisarkistoon

Arkistoon siirrettävien tietoaineistojen osalta arkistolain 14.1 §:ssä säädetään, että valtion virastojen, laitosten, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten sekä muiden valtion viranomaisten pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä arkistoon siten kuin Kansallisarkisto erikseen määrää. Toistaiseksi tietoaineistojen siirtovelvoite ei ole koskenut kuntia tai hyvinvointialueita, eikä Kansallisarkisto ole ottanut näiden toimijoiden arkistoituja tietoaineistoja vastaan joitain poikkeuksia lukuun ottamatta.

Arkistolainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja uudistamisen yhteydessä tavoitteena on laajentaa digitaalisten tietoaineistojen siirtomahdollisuutta valtionhallinnon ohella muulle julkiselle hallinnolle. Kansallisarkistoon siirron velvoitetta ei ole määrä laajentaa. Laajemmalla siirtomahdollisuudella tuetaan julkisen hallinnon arkistoitavien tietoaineistojen – eli digitaalisen asiakirjallisen kulttuuriperinnön – pitkäaikaista säilyvyyttä ja hallitaan paremmin säilytykseen liittyvien kustannusten kehitystä. Lähtökohtana on tarjota arkistointi palveluna julkisen hallinnon organisaatioille, jolloin vastuut arkistointivaiheessa olevien digitaalisten tietoaineistojen säilyttämisestä ja käyttöön antamisesta siirtyvät Kansallisarkistolle.

Ahvenanmaa ja lainsäädännön soveltaminen

Tiedonhallintalakia (3 §) ei kuitenkaan sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin. Tiedonhallintalain 13 a §:ää ja 6 a lukua sovelletaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin niiden hoitaessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia viranomaistehtäviä, joissa tehdään hallintolaisissa tarkoitettuja automaattisia ratkaisuja. Ahvenanmaan maakunnassa toimivat viranomaiset ovat julkisuuslaissa (4 §) tarkoitettuja viranomaisia ja julkisuuslain soveltamisalan piirissä niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa. Arkistolain (2 §) mukaan Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin sovelletaan arkistolain osalta, mitä maakuntalaeissa säädetään taikka niiden nojalla säädetään tai määrätään. Arkistolakia sovelletaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 30 §:n 17 kohdassa

säädetyin rajoituksin. Asiakirjojen siirtäminen maakunnan ulkopuolelle vaatii maakuntahallituksen luvan Ahvenanmaan arkistolain 2.2 § mukaisesti.⁶

Muutokset kansallisessa sääntely-ympäristössä

Oikeusministeriön asettamassa työryhmässä (OM083:00/2020) valmistellaan julkisuuslain ajantasaistamista. Tavoitteena on muodostaa nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän työ jatkuu kesäkuun 2023 loppuun saakka.

Tiedonhallintalakiin tuotiin keväällä 2023 häiriötilanteisiin varautumista koskeva uusi 13 a §, jota sovelletaan tämän tarkastelun kohteena oleviin tietovarantoihin. Uudet säännökset edellyttävät viranomaista saattamaan toimintansa 18 kuukauden kuluessa säännösten voimaantulosta (1.11.2024 mennessä) vastaamaan häiriötilanteista tiedottamista, riskiarviointia sekä riskiarvioinnin perusteella tehtäviä toimenpiteitä koskevia vaatimuksia.^[1] Arkistolain uudistamisen yhteydessä tiedonhallintalain 5 §:ssä säädetyin tiedonhallintamallin sisältöön esitetään todennäköisesti tarkennuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut lainvalmisteluhankkeen (OKM057:00/2021), jonka tavoitteena on uudistaa arkistolain sekä Kansallisarkistoa koskevan lain sääntelyä. Valmistelussa on ollut säännös Kansallisarkiston ylläpitämästä kansallisesta arkistotietovarannosta sekä säännös, joka mahdollistaisi kunnille arkistoitavien asiakirjojen ja niitä koskevien metatietojen siirron sähköisessä muodossa kansalliseen arkistotietovarantoon. Säädösvalmistelu on vielä kesken.

Muutokset EU-sääntely-ympäristössä

Euroopan unionin valmisteilla olevassa lainsäädännössä on useita jäsenvaltioiden tiedonhallintaan vaikuttavia säädöksiä. Tiedonhallinnan yleissääntelyn osalta valmisteilla olevilla Datahallintosäädöksellä (Data Governance Act) ja Datasäädöksellä (Data Act) ei arvioida olevan ainakaan välittömiä vaikutuksia selvityksen kohteina oleviin tietovarantoihin ja niiden tiedonhallintaan, sillä niitä ei sovelleta viranomaisen tiedonhallintaan tai viranomaisten väliseen tietojen luovuttamiseen. Valmisteilla olevan Yhteentoimiva Eurooppa säädöksen (Interoperable Europe Act) tavoitteena on edistää unionissa käytettävien rajat ylittävää verkkojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta muodostamalla yhteiset säännöt ja puitteet yhteentoimivan Euroopan laajuisen digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseksi. Se tulevatko ehdotuksen vaatimukset sovellettavaksi tämän tarkastelun kohteena oleviin tietovarantoihin on vielä epävarmaa. Tällä hetkellä ei myöskään ole tiedossa, mitä konkreettisia vaatimuksia asetuksessa esitetty mekanismi tuottaa,

⁶ Arkivlag (2004:13) för landskapet Åland 2.2 §.

minkä vuoksi sääntelyn vaikutuksia ei vielä ole mahdollista arvioida selvityksen kohteena oleviin tietovarantoihin tai tietojen arkistointiin tietovarannoista.

Osana Euroopan unionin datasäädöksiä annettiin vuonna 2019 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Direktiivi otettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä valtiovarainministeriön hankkeen VM053:00/2020 myötä osana hallituksen esitystä HE 74/2021 vp. Avoimen datan direktiivillä luotiin velvoite viranomaisille jakaa arvokasta tietoaineistoa teknisten rajapintojen ja ns. massalatauspalveluiden kautta (TiHL 24 b §).

EU:n komissio antoi helmikuussa 2023 voimaan tulleen täytäntöönpanoasetuksen avoimen datan direktiiviin perustuen. Asetuksessa määritellään vähimmäisehdot arvokkaan tietoaineiston jakamiselle sekä unionin laajuinen tietoaineisto, joka katsotaan arvokkaaksi tietoaineistoksi. Asetus tulee voimaan kesäkuussa 2024. Arvokkaan tietoaineiston täytäntöönpanoasetuksella ei ole arkistointiin liittyen vaikutuksia. Asetus kuitenkin vaikuttaa useisiin tarkastelun kohteena oleviin tietojärjestelmiin, kuten rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhtiin.

Kansalliset tietovarannot ja kuntien tiedonhallinta

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto (KOSKI ja eHOKS)

Tietovarannon perustiedot

Rekisterinpitäjät ja vastuut

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta säädetään laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä (884/2017). Tietovarannon yhteisrekisterinpitäjänä toimivat Opetushallitus, koulutuksen ja opetuksen järjestäjät, oppilaitosten ylläpitäjät, sekä valtion oppilaitokset, joilla on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain määrittämällä tavalla myönnetty järjestämislupa. Koulutustoimijat voivat olla kunnallisia toimijoita tai yksityisiä ja valtion oppilaitoksia.

Opetushallitus vastaa tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä teknisistä edellytyksistä tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, oppilaitosten ylläpitäjät sekä ne valtion oppilaitokset, joita laki tietovarannosta koskettaa, vastaavat tallentamiensa henkilötietojen täsmällisyydestä ja rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen. Opetushallitus vastaa muista yleisessä tietosuojaa-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädettyistä velvollisuuksista ja muiden rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta.

Jos opetuksen tai koulutuksen järjestäjän, oppilaitoksen ylläpitäjän taikka valtion oppilaitoksen, jota laki tietovarannosta koskettaa, toiminta lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle, kyseisten tietovarantoon tallennettujen tietojen sekä laissa vapaasta sivistystyöstä ja taiteen perusopetuksesta määritettyjen suostumusten osalta rekisterinpitäjänä toimii Opetushallitus.

Säilytysajat

Laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä säädetään tietojen säilytysajoista. Tietovarantoon tallennettavat tiedot säilytetään pääosin pysyvästi. Opintojen väliaikaista keskeyttämistä koskevat, henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kuuluvat sekä opetuksen ja koulutuksen rahoituksen myöntämistä varten tallennetut tiedot säilytetään kuitenkin ainoastaan viisi vuotta opintojen päättymisestä tai tutkinnon suorittamisesta. Yhteystietoja säilytetään pääosin kolme kuukautta. Oppivelvollisuuslain mukaista koulutuksen maksuttomuutta koskevat tiedot säilytetään viisi vuotta sen jälkeen, kun oikeus maksuttomaan koulutukseen on päättynyt.

Tietovaranto

Koulutuksen ja opetuksen järjestäjillä on velvollisuus tallentaa tietovarantoon perusopetusta, Helsingin eurooppalaista koulua, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, vapaassa sivistystyössä järjestettyjen

oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattujen koulutusten, tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutuksen sekä oppivelvollisuuslaissa määritetyt koulutuksen maksuttomuuteen liittyvät tiedot. Tietojen tallennusvelvoite ei kosketa ahvenanmaalaisia koulutustoimijoita. Lisäksi tietovarantoon tallennetaan henkilön suostumukseen perustuen tietoja vapaassa sivistystyössä ja taiteen perusopetuksessa suoritetuista suorituksista. Henkilö voi perua suostumuksensa halutessaan, jolloin tiedot tulee poistaa tietovarannosta. Suostumuksen peruutukselle ei ole asetettu laissa määräaika. Opetushallitus määrää tarkemmin, miten tiedon tallentajien on pidettävä tallennettavat tiedot ajantasaisina sekä antaa tarkempia määräyksiä tietojen tietorakenteista.

Tietojärjestelmät

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennetaan tietoa Opetushallituksen ylläpitämän KOSKI- ja eHOKS-palvelun kautta. Tiedot tallennetaan tietovarantoon suorilla rajapintayhteyksillä koulutuksen järjestäjän opintohallintojärjestelmistä kyseisiin palveluihin tai syöttämällä tiedot manuaalisesti virkailijan käyttöliittymän kautta. Palveluja käyttävät virkailijat voivat myös tarkastella tallentamia tietoja palveluissa. Palvelut ja tietovaranto ovat osa Opetushallituksen isompaa palvelukokonaisuutta Opintopolkua. KOSKI- ja eHOKS palvelu hyödyntävät omissa palveluissa myös muita Opintopolun palveluita, muun muassa organisaatiopalvelua, koodistopalvelua sekä oppijanumerorekisteriä. Palvelujen käyttö synnyttää lokitietoa. Kansalaiset pääsevät myös itse tarkastelemaan ja käyttämään tietovarantoon tallennettuja tietojaan Oma Opintopolku- palvelusta, osoitteessa <https://opintopolku.fi/oma-opintopolku>.

KOSKI- palveluun kuuluu opinto- ja tutkintotietojen luovutuspalvelu, joka tunnetaan nimellä KOSKI-luovutuspalvelu. Luovutuspalvelulla luovutetaan tietoja rajapintayhteyksillä, erillisillä poiminnoilla tai säännöllisillä datan siirroilla viranomaiskäyttöön sekä tilastointia ja tietopalvelupyynnöitä vastaan.

Tietovarantoon sisältyvien tietoaineistojen kuvaus.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto kokoaa kansallisesti suomalaisen koulutusjärjestelmän säänneltyjen koulutusten opiskeluoikeus- ja suoritustiedot yhteen paikkaan, ja sen kautta saadaan yhteismitallista, vertailukelpoista ja laadukasta tietoa edellä mainittua koulutusta ja opetusta järjestävien toimijoiden osalta. Tietovaranto sisältää tallennettuja tietoja esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen, vapaan sivistystyön koulutuksen, taiteen perusopetuksen ja Helsingin eurooppalaisesta koulun opiskeluoikeuksista sekä niihin liittyvien valtionosuusrahoituksen laskennassa tarvittavia tietoja. Ajantasainen tietomalli löytyy osoitteesta: <https://opintopolku.fi/koski/dokumentaatio/tietomalli> sekä palvelukortti osoitteesta: <https://wiki.eduuni.fi/display/OPHPALV/eHOKS-palvelukortti>.

Alkuperäinen käyttötarkoitus ja -tarve sekä arkistollinen arvo

Tietoja voidaan käyttää henkilön hakeutuessa koulutukseen, koulutuksen aikana, työelämässä sekä henkilön hakiessa koulutukseen liittyviä etuisuuksia. Lisäksi tietoja hyödynnetään rahoituksesta

päätettäessä, koulutuksen arvioinnissa, tilastoinnissa ja seurannassa. Tietoja voidaan käyttää myös ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamisessa. Vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen suostumuksen perusteella tallennettujen tietojen käyttötarkoituksen henkilö päättää kuitenkin itse.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisella tietovarannolla on kuitenkin korkeakoulujen valtakunnallisen Virta-tietovarannon lisäksi ainoana valtakunnallisena opiskeluoikeustietoja sisältävänä tietovarantona yhteiskunnallista merkittävyyttä sekä laaja-alaisuutta. Sen pohjalta tehdään mm. virallista koulutustilastointia, koulutuksen valtionosuusrahoituksen laskentaa sekä luovutetaan tietoja muuta viranomaiskäyttöä (esim. Kela, Maahanmuuttovirasto) varten. Opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon tallennettua dataa hyödynnetään laajasti myös koulutuksen arviointia varten tehtävissä selvityksissä, muussa tutkimuksessa sekä koulutuksen toimialan toiminnanohjauksessa.

Kansallisarkiston seulontapäätöksen⁷ mukaan opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarannon tiedot ovat arkistoitavia. Tietovaranto on käytännössä toteutettu vasta päätöksen antamisen jälkeen, joten arvonmääritys on tarve tehdä uudestaan. Opetushallitus on tehnyt Kansallisarkistolle seulontaesityksen maaliskuussa 2022 opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon (KOSKI ja eHOKS) asiakirjatiedoista, ja esittää, että pääosa tietovarannon tiedoista tulisi arkistoida tutkimus- ja muuta käyttöä varten. Opetushallituksen näkemyksen mukaan kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä tietoaineistosta, joka tulisi pidempää tarkastelujaksoa varten arkistoida loogisena aineistokokonaisuutena.

Tekniset erityispiirteet, aineistojen määrät ja niiden kartunta

Suurin osa koulutustoimijoista siirtää tiedot tietovarantoon lähdejärjestelmistään REST- rajapintoja pitkin, jossa dataformaattina on JSON. KOSKI- ja eHOKS- palveluista on saatavilla myös syöttökäyttöliittymä, jolla tietoja voi tallentaa tietovarantoon manuaalisesti. Tietovarannossa on tietoja tallennettuna tällä hetkellä vuodesta 2018 alkaen ja tietovarannon tietojen koko on tällä hetkellä noin 500 gigatavua. Tietojen vuosittainen kertyminen on maltillista.

Tietovarannon suhde tietojen tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Tietovarannon tiedot ovat kopiotietoja tallentavan koulutustoimijan tiedoista, jolloin alkuperäinen ja todennäköisesti laajempi tietoaineisto sijaitsee tallentavan organisaation lähdejärjestelmissä tai arkistoissa. Valtakunnallisessa tietovarannossa on pääsääntöisesti tietoa vasta vuodesta 2018, tätä vanhemmat tiedot ovat yksinomaan koulutuksen järjestäjien hallussa. Lisäksi tietovarannon datan laatu on ollut heikompi tietovarannon elinkaaren alkupäässä. Vuosia 2018–2019 koskevassa datassa sekä ko. ajanjaksoa koskevien opiskeluoikeuksien perus- ja lisätietojen että varsinaisten suoritustietojen osalta ilmenee enemmän virheitä kuin noin vuodesta 2020 alkaen. Datan laatua on parantanut paitsi koulutuksen järjestäjien tiedonhallintaprosessien yleinen kehittyminen myös esimerkiksi yleissivistävän koulutuksen valtionosuusrahoituksen laskennan perustuminen ensimmäisen kerran tietovarannon tietoihin syksystä 2020 alkaen. Osa koulutustoimijoista on korjannut alkuvuosien virheellisiä datojaan myös jälkikäteen, mutta

⁷ Kansallisarkisto on antanut seulontapäätöksen 4.10.2016 Opetustoimen rekisterien ja valtakunnallisten tietojärjestelmien tietojen pysyvä säilytys ja säilytysmuoto (AL/18800/07.01.01.03.01/2016).

on hyvä tiedostaa, että alkuvuosien tiedot saattavat olla oikeellisempia koulutuksen järjestäjien omista lähdejärjestelmissä kuin valtakunnallisessa tietovarannossa.

Arkistolaitoksen antaman kunnallisten opetustoimen asiakirjojen pysyvää säilyttämistä 17.11.2003 (KA 321/43/2003) koskevan päätöksen mukaan perusopetuksessa syntyvistä tiedoista arkistoitavia ovat oppilasrekisterin henkilötiedot ja arvosanatiedot, kuntakohtaiset oppilasarviointia koskevat ohjeet ja määräykset, päättötodistukset tai erotodistukset ja niiden liitteet (mikäli arvosanatietoja ei ole siirretty oppilaskohtaiseen arviointirekisteriin) sekä todistukset lisäopetuksen oppimäärän suorittamisesta ja niiden liitteet (mikäli arvosanatietoja ei ole siirretty oppilaskohtaiseen arviointirekisteriin). Lukio-opetusta sekä toisen asteen ammatillista koulutusta koskevat seulontapäätökset noudattavat samaa linjaa pienin täydennyksin. Seulontapäätöksen mukaan arkistoitavia tietoja ovat ensisijaisesti opiskelijarekisterin opinto- ja tutkintotiedot, eivät todistukset. Käytännössä koulutuksenjärjestäjät ovat arkistoineet päättö- ja erotodistukset tietopalvelun toteuttamiseksi. Todistuksia on mm. digitoitu tai muutoin tallennettu asianhallintajärjestelmiin tai sähköisen arkistoinnin järjestelmiin. Sekä todistusjäljennösten että opiskelijarekisterin tiedot ovat opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon kanssa päällekkäisiä.

Lisäksi opetustoimen seulontapäätösten mukaan arkistoitavia ovat mm. opetussuunnitelmat ja koulutuksen arviointiin liittyvät keskeiset asiakirjat. Koski-tietovarannon kokonaisuuteen liittyvät myös seuraavat Kansallisarkiston seulontapäätöksissä⁸ arkistoitaviksi määritellyt tietoaineistot:

- *Oppijanumerorekisteri*
- *Opiskelijavalintarekisteri*
- *Ylioppilastutkintorekisteri*

Oppivelvollisuusrekisterin arkistollisesta arvosta ei ole annettu seulontapäätöstä. Opinto- ja tutkintotietojen keskitettyihin tietovarantoihin sisältyvät tietoaineistot ovat tutkimuksellisesti arvokas kokonaisuus, jonka käytettävyys on merkittävästi parempi kuin vastaavat tiedot satojen koulutuksenjärjestäjien erillisinä kokonaisuuksina arkistoimat tietoaineistot.

Haasteet ja kehittämissuhteet

Laki opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta määrittää tietovarannon tiedoista, rekisterinpitäjien vastuusta sekä tietojen säilyttämisaikoista. Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ei kuitenkaan säätele arkistointiin liittyviä velvoitteita tai prosesseja, vaan näiden

⁸Kansallisarkiston päätös 4.10.2016 *Opetustoimen rekisterien ja valtakunnallisten tietojärjestelmien tietojen pysyvä säilytys ja säilytysmuoto* (AL/18800/07.01.01.03.01/2016) määräsi oppijanumerorekisterin, oppilas-, opiskelija- ja tutkintotietojen sähköisen tietojärjestelmän sekä opiskelijavalintarekisterin kaikki asiakirjatiedot pysyvästi säilytettäväksi yksinomaan sähköisessä muodossa.

Kansallisarkiston seulontapäätöksessä 30.3.2015 (AL/10969/07.01.01.03.01/2014) ylioppilastutkintorekisterin kaikki tiedot kevään 1967 tutkintokerrasta alkaen on määrätty pysyvään säilytykseen sähköisessä muodossa. Sähköisen ylioppilastutkinnon koesuoritukset ja niiden arvostelumerkinnot on määrätty arkistoitaviksi digitaalisessa muodossa Kansallisarkiston 11.1.2016 antamalla seulontapäätöksellä (AL/23411/07.01.01.03.01/2015).

tulkinta tulee tiedonhallintalaista, arkistolaista ja tietosuoja-asetuksesta. Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa säädetään yhteisrekisterinpitäjyydestä koulutuksen järjestäjien ja Opetushallituksen välille. Vastuut rekisterinpitäjien välillä on säädelty laissa, mutta niissäkään ei ole erikseen huomioitu arkistoinnin näkökulmaa. Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot ovat kopio koulutuksen järjestäjien alkuperäisistä tiedoista.

Opetushallitus vastaa yhteisrekisterinpitäjänä valtakunnallisen tietovarannon tietojen arkistoinnista, mutta koulutustoimija vastaa vastaavien alkuperäisten tietojen tiedon elinkaaresta ja myös arkistointivelvoitteesta omalta osaltaan. Tämä johtaa tilanteeseen, jolloin Opetushallitus sekä koulutuksen järjestäjät säilyttävät ja arkistoivat samoja tietoja. Tietojen säilyttämisen ja arkistoinnin velvoite on tällä hetkellä osittain päällekkäistä ja tulisi selvittää, kuinka kansallisen tietovarannon tietosisältö vastaa koulutustoimijoiden arkistointivelvoitteeseen, vai onko koulutustoimijoiden arkistoitava tietosisältö huomattavasti laajempi kuin tietovarannon tietosisältö. Mikäli tietosisältö vastaa koulutustoimijoiden tietosisältöä, olisi mahdollista toteuttaa säilyttäminen ja arkistointi Kansallisarkistoon opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon kautta ja Opetushallituksen toimesta. Tätä ennen voisi olla tarpeen selvittää ja mahdollisesti tarkentaa opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedon elinkaareen liittyvä säätelyä. Lakiin tietovarannosta voisi tehdä tarkennusta koskien mm. tietojen pysyvää säilyttämistä, suostumusperusteisesti tallennettujen tietojen säilyttämistä, koulutustoimijan toiminnan lakkaamista, yhteisrekisterinpitäjyyden vastuita sekä tarkennusta tietovarannon tietojen luonteesta kopiona alkuperäisestä. Lisäksi tulisi tarkastella prosessin hyödyllisyyttä koulutustoimijoille sekä tiedon käytettävyyttä jatkossa.

Tietojen oikeellisuus

Koulutuksen järjestäjillä on velvollisuus korjata välittömästi tietovarantoon siirretyissä tiedoissa havaitut virheet. Koska tiedot tietovarannossa eivät ole alkuperäisiä, on olemassa mahdollisuus, että Opetushallitus arkistoi laissa määräaikaista säilytettäväksi tarkoitetut tiedot, minkä jälkeen koulutuksen järjestäjillä olisi vielä tarve korjata jo poistettuja ja arkistoituja tietoja. Tietovarannosta annetussa laissa määräaikaisen säilytysvelvoitteen aikamäärä on pääsääntöisesti viisi vuotta koulutuksen päättymisestä, minkä perusteella voidaan arvioida, että päivitystarvetta harvemmin enää ilmenee.

Tietovarannon tietojen säilyttämisaika

Suurin osa valtakunnallisen tietovarannon tiedoista on säädetty laissa valtakunnallisista tutkintorekistereistä pysyvästi säilytettäväksi. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa tietosuoja-asetuksen mukaan tiedon säilyttämistä pysyvästi alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tietovarannon käyttötarkoitukset viittaavat lähinnä henkilön elinaikana tapahtuvaan tiedon hyödyntämiseen, jolloin kuoleman jälkeinen tiedonhyödyntäminen rajautuu lähinnä tilastointiin, arviointiin ja seurantaan. Tietojen säilytysaikoja voisikin olla syytä tarkastella tarkemmin tietovarannosta annetun lain tietojen käyttötarkoitusten perusteella. Tietovarannon tietojen säilyttäminen voisi olla myös määräaikainen, sidottuna henkilön elinikään tai esimerkiksi sadan vuoden aikajänteeseen. Tämä mahdollistaisi aktiivikäytöstä poistamisen tietovarannosta ja selkeyttäisi tiedonhallintaa.

Samalla tämä helpottaisi yhteisrekisterinpitäjien tiedonhallintaa, sillä vaikka voidaan olettaa, ettei tietoihin tule jatkuvasti muutoksia, tulee koulutuksen järjestäjien pystyä korjaamaan virheelliset tiedot valtakunnallisesta tietovarannosta, vaikka koulutuksen suorittamisesta olisi kulunut vuosia. Suurin osa tietovarantoon siirrettävistä tiedoista tapahtuu rajapintayhteyksillä yksityisten järjestelmätoimittajien opintohallintojärjestelmistä ja tulevaisuuden riskiksi voidaan tällöin luokitella myös lähdejärjestelmien käytettävyys vuosikymmenten kuluessa. Tietoa tulisi pystyä käyttämään aktiivikäytössä vuosikymmeniä. Tämä aiheuttaa haasteita myös aiemmin mainitulle yhteisrekisterinpitäjyyden monitulkintaisuudelle tilanteissa, joissa koulutustoimija lakkaa olemasta ja yhteisrekisterinpitäjyys siirtyy Opetushallitukselle, sillä vuosikymmenten kuluessa voidaan olettaa tällaisten tilanteiden yleistyvän. Aiemmin tapahtuva selkeä arkistointivelvoite määräaikaaisesti säilytettävien tietojen osalta voisi selkeyttää tiedon elinkaarta ja tiedon eheyttä näissäkin tilanteissa.

Yksilön suostumuksen perusteella tietovarantoon tallennetut tiedot

Laissa valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereistä säädetään suostumuksen perusteella tallennettavista tiedoista sekä niiden säilyttämisestä ja käyttämisestä. Suostumuksen tietojen tallentamiseen voi peruuttaa milloin vain eikä laissa ole asetettu aikarajaa suostumuksen peruutukselle. Lain ja hallituksen esitysten perusteella jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, tulisiko suostumuksen peruutustilanteessa tiedot todellisuudessa tuhota vai poistaa tietovarannosta.

Suostumuksen osoittava asiakirja säilytetään pysyvästi sekä siihen mahdollisesti sisältyvä tieto suostumuksen peruutuksesta. Nämä asiakirjat kuuluvat opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain mukaan yhteisrekisterinpitäjänä koulutuksen järjestäjien vastuulle. Kuitenkin tilanteessa, jossa koulutustoimijan toiminta lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle, siirtyy näidenkin asiakirjojen rekisterinpitäjyys Opetushallitukselle. Näiden asiakirjojen siirtämisen prosessi vaatisi tarkennusta jo lain tasolta rekisterinpitäjän vastuita määrittäessä.

Ahvenanmaalaisten oppilaitosten tiedot

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon ei tallenneta tietoja Ahvenanmaalaisista oppilaitoksista, mutta Ahvenanmaa on ilmaissut vahvan kiinnostuksensa tallentaa tietoja kyseiseen tietovarantoon. Mikäli tietoja tulevaisuudessa tallennetaan tietovarantoon, on epäselvää voidaanko kyseisten oppilaitosten tietojen säilytystä ja arkistointia käsitellä samoin kuin muiden tietovarantoon tallennettujen tietojen, sillä arkistolain 2 §:n mukaisesti ainakin alkuperäisten asiakirjojen siirtäminen maakunnan ulkopuolelle vaatii maakuntahallituksen luvan. Mikäli tulkitaan, että koulutuksen järjestäjien säilytys- ja arkistointivelvoite voitaisiin toteuttaa kansallisen tietovarannon tietojen kautta, tämä saattaisi vaatia erillistä huomiointia jo tietovarannosta annetun lain tasolla.

Tietojen hyödynnettävyys

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tietoja hyödynnetään laajasti eri viranomaistehtävissä sekä kolmannen osapuolten palveluissa henkilön itsensä antamaan suostumukseen

perustuen. Lisäksi tietoja hyödynnetään erilaisissa tilastointitarpeissa sekä tutkimuksessa. Opetushallitus tuottaa tietopalveluna erilaisia poimintoja tietovarannon tiedoista mm. tutkimusta, median edustajia ja tilastoja varten. Toistaiseksi ei ole tiedossa, miten tietojen hyödyntäminen Kansallisarkistoon siirretystä tietoaineistosta tapahtuisi. Jatkossa Opetushallitus poistaisi vuosittain säilytysaikojen päätyttyä arkistoitavat tiedot tietovarannosta ja siirtäisi ne Kansallisarkistolle. Jatkoa varten tulisi yhtenä vaihtoehtona selvittää, voiko Opetushallitus säilyttää aktiivikäytöstä poistettavat tiedot myös Opetushallituksella, jolloin tietopalvelupyynnöt voisi yhä osoittaa Opetushallitukselle. Kansalainen voi hyödyntää omia tietovarantoon tallennettuja tietojaan Oma Opintopolku- palvelussa, mutta määräaikaisesti säilytettävät tiedot eivät enää olisi kansalaisen saatavilla palvelussa niiden poistamisen jälkeen. Toisena vaihtoehtona tulisi selvittää miten Kansallisarkisto voisi vastata yksittäisten kansalaisten tietotarpeisiin omien tietojen osalta ja millä tavoin Kansallisarkisto voisi vastata kunnan tai muiden tahojen tietopalvelupyyntöihin, joita ovat aiemmin toteuttaneet koulutustoimijat itse sekä Opetushallitus.

Arkistointi KOSKI-tietovarannosta

Opetuksen ja koulutuksen tietovarantoon on tallennettu ensimmäisten koulutusmuotojen tiedot vuonna 2018 ja tämän jälkeen lähes vuosittain tietovarantoa koskevaan lakiin on tehty lisäyksiä ja uusien koulutusmuotojen tiedot ovat tulleet osaksi tietovarannon tietosisältöä. Tämän perusteella voidaan arvioida, että tietovarannon lopullinen tietosisältö tuskin on lopullisessa muodossaan tänä päivänä. Tämä vaatii tulevien uusien tietosisältöjen vertaamista seulontapäätökseen sekä aktiivista arviointia sen suhteen, mitkä uudet tiedot sisältyvät jo annettuun seulontapäätökseen ja mitkä vaativat uuden seulontaesityksen ja - päätöksen.

Kuntien opiskelijarekisterien opinto- ja tutkintotietojen säilyttäminen on tällä hetkellä päällekkäistä KOSKI-tietovarannon tietojen kanssa. Päällekkäinen säilyttämisen ja arkistoinnin velvoite pitäisi purkaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi kunnille annettujen seulontapäätösten uudelleenarviointia sekä opetustoimen tietoaineistojen arviointia yhtenä kokonaisuutena. Opinto- ja tutkintotietojen säilyttäminen pitkäaikaisesti yksinomaan keskitetyssä tietovarannossa edellyttäisi mahdollisuutta tuottaa todistusjäljennöstä vastaava rekisteriote opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisestietovarannosta. Koulutuksenjärjestäjälle jäisi kuitenkin säilyttämisvelvollisuus koskien muita oppilasta/opiskelijaa koskevia tietoja. Näiden säilytysajat ovat kuitenkin melko lyhyitä. Koulutuksen järjestämistä koskevat arkistoitavat tiedot, kuten opetussuunnitelmat, otetaan kunnissa jo nykyisin tyypillisesti talteen asianhallintajärjestelmään.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda

Tietovarannon perustiedot

Rekisterinpitäjät ja vastuut

Varhaiskasvatuksen tietovarannosta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018). Kunta, kuntayhtymä tai yksityinen palveluntuottaja vastaa tietovarantoon tallentamiensa tietojen osalta niiden sisällöstä ja virheettömyydestä sekä muista rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Rekisterinpitäjänä toimivan kunnan, kuntayhtymän tai yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että tallennettavat tiedot ovat ajantasaisia.

Opetushallitus vastaa tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä ohjelmointirajapinnoista tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Opetushallitus vastaa myös tietovarannon käytettävyydestä, eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Opetushallitus vastaa tietovarannosta tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta ja ohjelmointirajapintojen avaamisen edellytysten tutkimisesta. Opetushallitus on velvollinen ilmoittamaan muille rekisterinpitäjille ohjelmointirajapintojen avaamisesta. Opetushallitus vastaa tutkimusluvan antamisesta tietovarannon tietojen luovutusta varten. Opetushallitus vastaa tietovarantoon tallennettujen tietojen osalta luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja yleisen tietosuoja-asetuksen 15 ja 18 artikloiden mukaisista rekisteröidyn oikeuksista päästä tietoihin ja rajoittaa käsittelyä sekä 19 artiklan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta.

Jos rekisterinpitäjä lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle, kyseisten tietovarantoon tallennettujen tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii Opetushallitus. Opetushallitus kerää lokitietoa palvelun käytöstä. Lokitiedoista muodostuu lokitietorekisteri, jonka rekisterinpitäjänä toimii Opetushallitus.

Tietoaineistot ja säilytysajat

- varhaiskasvatuksen järjestäjää ja tuottajaa koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan toiminta lakkasi.
- varhaiskasvatuksen henkilöstöä koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona henkilön työsuhde varhaiskasvatuksen tehtävissä päättyi.
- lasta ja lapsen huoltajia tai muita laillisia edustajia koskevat tiedot säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jona lapsen 12 §:ssä tarkoitettu oikeus varhaiskasvatukseen päättyi.
- oppijanumero sekä ne yksilöivät tunnistetiedot, joiden perusteella oppijanumero on annettu, säilytetään siten kuin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädetään.
- lokitietorekisterin tiedot säilytetään viisi vuotta niiden syntymisestä.

Säilytysaikojen päätyttyä em. tiedot on lokitietorekisteriä lukuun ottamatta tarkoitus siirtää pysyvään arkistointiin Kansallisarkiston seulontapäätöksen (KA/14277/07.01.01.03.01/2020) mukaisesti.

Tietovaranto

Varhaiskasvatuksen tietovarannolla tarkoitetaan tietovarantoa, josta säädetään varhaiskasvatuslain 13. luvussa. Varhaiskasvatustoimija (kunta, kuntayhtymä, yksityinen palveluntuottaja) on velvollinen tallentamaan tietovarantoon varhaiskasvatuksen tuottajaa ja sen toimipaikkoja, varhaiskasvatuksen henkilöstöä, varhaiskasvatukseen osallistuvia lapsia ja heidän huoltajiaan koskevat tiedot. Varhaiskasvatuslain 70 §:ssä yksilöidään tietovarantoon tallennettavat tiedot. Varhaiskasvatuksen järjestäjä on velvollinen tallentamaan itse tuottamiensa palveluiden lisäksi tiedot palvelusetelillä tuotetusta tai ostopalveluna hankitusta varhaiskasvatuksesta. Opetushallitus määrää tarkemmin, miten tiedon tallentajien on pidettävä tallennettavat tiedot ajantasaisina sekä antaa tarkempia määräyksiä tietojen tietorakenteista.

Tietojen käyttö

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista vuosittain varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää.

Tietojärjestelmät

Varhaiskasvatuksen tietovarantoon sisältyy virkailijan käyttöliittymä, josta virkailija voi tarkastella tiedonsiirrolla siirtyneitä tietoja sekä tallentaa tietoja manuaalisesti, mikäli tietoja ei siirretä tiedonsiirrolla. Varhaiskasvatuksen tietovarannon käyttöliittymä on osa Opetushallituksen Opintopolku-palvelukokonaisuutta ja se sijaitsee osoitteessa virkailija.opintopolku.fi.

Rekisteröidyille on oma kansalaisen katselunäkymä Oma Opintopolku-palvelussa (opintopolku.fi/varda). Lisäksi varhaiskasvatuksen tietovarannon tietoja voi tarkastella Vardan Pulssi-palvelusta (<https://opintopolku.fi/varda/pulssi/>). Varhaiskasvatuksen tilastoja julkaistaan opetushallinnon Vipunen-palvelussa.

Käyttötarkoitus

Varhaiskasvatuksen tietovarannon tarkoituksena on

- 1) mahdollistaa varhaiskasvatustietojen tietoturvallinen ja keskitetty sähköinen kokoaminen, käsittely ja luovuttaminen henkilön itsensä tai tämän laillisen edustajan ja tietoja tarvitsevien viranomaisten ja tutkijoiden käytettäväksi;
- 2) turvata varhaiskasvatustietojen yhdenmukaisuus ja luotettavuus sekä tehostaa hallinnon toimintaa;

3) edistää oikeaan ja riittävään tietoon perustuvaa varhaiskasvatuksen kehittämistä ja päätöksentekoa.

Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää lisäksi varhaiskasvatuksen arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa.

Arkistollinen arvo

Tietovarannosta on annettu seulontapäätös (KA/14277/07.01.01.03.01/2020), jonka mukaan tietovarannon sisältämät tietoaineistot ovat varsin kattavasti arkistoitavia. Päätös perustuu Opetushallituksen tekemään esitykseen. Seulontapäätöksen perusteluissa todetaan, että varhaiskasvatusta voidaan pitää merkittävänä yhteiskunnallisena tehtävänä. Varhaiskasvatuksen piirissä on suuri osa ikäluokasta ja se on tavoitteellista toimintaa, josta käydään ajoittain vilkasta yhteiskunnallista keskustelua. Varhaiskasvatus on merkittävä osa siihen osallistuvan lapsen ja hänen perheensä elämää ja sillä on vahvoja yhtymäkohtia perusoikeuksien toteutumiseen. Varda on keskitetty tietovaranto, mikä lisää sen käytettävyyttä. Sen sisältämät tiedot ovat yhdistettävissä muihin opetustoimen rekisterien tietoihin, mikä mahdollistaa monipuolisen rekisteritutkimuksen useiden tieteenalojen tarpeisiin. Tietosisältö kertyy tallennuksina tai tiedonsiirtoina varhaiskasvatuksen tuottajien lähdejärjestelmistä. palveluntuottajat säilyttävät samoja tietoja määrääjän. Merkittävää on se, että tietovarannon piirissä ovat myös yksityiset palveluntuottajat. Käytettävyydeltään keskitetty tietovaranto on ylivoimainen.

Aineistojen määrät ja niiden kartunta

Vardaan siirretään tiedot kaikista varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän huoltajistaan, asiakasmaksut sekä tiedot varhaiskasvatuksen henkilöstöstä. Esimerkiksi vuonna 2021 varhaiskasvatuksessa oli 229 128 lasta. Tallennettujen tietojen määrä kasvaa sitä mukaa, kun uusia ikäluokkia ja uusia palvelussuhteita tallennetaan Vardaan. Toisaalta tietoja myös poistetaan säilytysajan päättyessä.

Tekniset erityispiirteet

Varhaiskasvatustoimijat siirtävät tuottajan, toimipaikkojen, lasten ja huoltajien tiedot Vardaan ensisijaisesti varhaiskasvatuksen operatiivisesta tietojärjestelmästä sekä henkilöstön tiedot henkilöstöhallinnon operatiivisesta tietojärjestelmästä REST-tyyppisellä tiedonsiirtorajapinnalla, jossa dataformaattina on JSON. Tiedonsiirto rajapinnan kautta ja tietojen tallentaminen käyttöliittymän kautta ovat toisensa poissulkevia menetelmiä.

Kun tiedot siirretään rajapinnalla, päivitys tapahtuu automaattisesti ja virheiden riski on pienempi. Toisaalta järjestelmissä olevien virheiden vuoksi tiedot saattavat järjestelmällisesti jäädä puuttumaan tietovarannosta tai ne saatetaan kokonaan poistaa ilman syytä. Käyttöliittymällä tallentavien varhaiskasvatustoimijoiden osuus on melko suuri, sillä yksityisillä varhaiskasvatustoimijoilla ei ole suurempia toimijoita lukuun ottamatta integraatioita Vardaan. Näin ollen tietojen tallennus tehdään noin 1300 palveluntuottajan toimesta

manuaalisesti. Toisaalta näiden palveluntuottajien osuus tietovarannon tiedoista on paljon pienempi kuin isojen toimijoiden.

Vardassa virheelliset tiedot poistetaan ja tilalle tallennetaan oikea tieto. Oikein tallennettua tietoa ei saa poistaa. On huomioitavaa, että vuotta 2019–2020 koskevat tiedot Vardan osalta ovat hyvin puutteellisia. Muutoksista syntyy lokia, jota säilytetään lain mukana viisi vuotta.

Tietovarannon suhde tietojä tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Tietovarantoon tallennetaan pääosin suunniteltua tietoa, kun taas toteumatietoa ylläpidetään ainoastaan varhaiskasvatustoimijoiden operatiivisissa järjestelmissä. Tietovarannossa on kopio tallentavan varhaiskasvatustoimijan laajemmasta tietoaaineistosta. Toisaalta yhdistelemällä muiden rekisterien tietoihin saatavilla olevia tietoja, joita varhaiskasvatustoimijan rekistereissä ei ole (esim. kansalaisuus), voidaan muodostaa erityyppisiä tietoaaineistoja.

Varhaiskasvatustoimijat voivat olla kunnallisia toimijoita tai yksityisiä palveluntuottajia. Yksityisten palveluntuottajien, joita on suunnilleen 1300, osalta tiedonhallinta todennäköisesti eroaa kunnallisten toimijoiden tiedonhallinnasta. Yksityiset palveluntuottajat, jotka ovat sopimussuhteessa esim. kunnan kanssa (palvelusopimus, palvelusetelitoimija tms.), toimivat viranomaisen lukuun ja ne sopivat viranomaisen kanssa viranomaiselle kuuluvan tietoaaineiston käsittelystä (hoidettavia lapsia koskevat tiedot).

Varhaiskasvatustoimijan/tallentavan organisaation käyttötarkoitus tiedoille on eri kuin keskitetyn tietovarannon käyttötarkoitus. Palvelua tuottavan/järjestävän organisaation hallussa olevien tietoaaineistojen säilytysaikoihin vaikuttavat tiedonhallintalain 21 §:ssä esitetyt tekijät: Esimerkiksi varhaiskasvatushenkilöstön tietojen säilyttämiselle keskitetyssä tietovarannossa on säädetty 5 vuotta työsuhteen päättymisestä. Kunnissa henkilöstöhallinnon järjestelmiin tallennetaan kuitenkin työsuhteesta enemmän tietoja, kuin mitä Vardaan siirretään, ja esim. eläkkeeseen vaikuttaville tiedoille (palkkatiedot) on kunnissa määritelty pidemmät säilytysajat.

Arkistovaiheessa tietojen päällekkäisyyttä ei merkittävästi ole Vardan ja kuntien järjestelmien välillä.

Kunnat arkistivat varhaiskasvatuksen tehtävästä 1.8.2017 alkaen seuraavat asiakirjat digitaalisessa muodossa: Paikallinen varhaiskasvatussuunnitelma, lapsen varhaiskasvatussuunnitelma-asiakirja/asiakirjakokonaisuus liitteineen sekä kaikki varhaiskasvatuksessa syntyvät, lasta koskevat lausunnot ja arvioinnit liitteineen

Vanhempiin asiakirjoihin, sekä myös 1.8.2017 jälkeen muodostuneisiin analogisiin aineistoihin, mikäli vastaavia digitaalisia aineistoja ei ole tai digitaaliset aineistot eivät ole millään keinoin muunnettavissa pitkäaikaissäilytykseen sopivaan muotoon, sovelletaan Valtionarkiston 1.9.1989 antamaa päätöstä otantaratkaisusta (8., 18. ja 28. päivinä syntyneiden tiedot arkistoidaan).

Haasteet ja kehittämisehdotukset

Laki varhaiskasvatuksen tietovarannosta määrittää tietovarannon tiedoista, rekisterinpitäjien vastuusta sekä tietojen säilyttämisaikajasta. Varhaiskasvatustietolaki ei kuitenkaan säätele arkistointiin liittyviä velvoitteita tai prosesseja, vaan näiden tulkinta tulee tiedonhallintalaista, arkistolaista ja tietosuojalain asetuksesta. Varhaiskasvatustietolain säädetään yhteisrekisterinpitäjyydestä varhaiskasvatustoimijoiden ja Opetushallituksen välillä. Vastuut rekisterinpitäjien välillä on säädelty laissa, mutta niissä ei ole erikseen huomioitu arkistoinnin näkökulmaa.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto on kopio alkuperäisestä tietoaineistosta ja tietovarannon tiedot ovat suppeampia kuin varhaiskasvatustoimijoiden rekistereissä olevat tiedot. Osana arkistoinnin ratkaisua pitäisi selvittää, minkälaisia arkistointivelvoitteita kunnallisilla varhaiskasvatustoimijoilla sekä varhaiskasvatuksen yksityisillä palveluntuottajilla (esim. perhepäivähoitajilla) on eli arkistoidaanko esimerkiksi suunniteltua vai toteumatietoa, onko eroja suurien varhaiskasvatustoimijoiden ja yksityisten elinkeinoharjoittajien välillä jne. Varhaiskasvatukseen liittyviä tietoja käsitellään ja säilytetään myös kuntien järjestelmissä sekä tietovarannon käyttötarkoituksista poikkeaviin käyttötarkoituksiin. Tiedot voivat olla kattavampia kuntien järjestelmissä kuin Vardassa (esim. henkilöstön tiedot henkilöstöhallinnossa). Näiden osalta tulisi tutkia mahdollisuuksia keskittää julkisen hallinnon työntekijöiden tietojen keskitettyä säilyttämistä ja arkistointia erikseen. Lisäksi kunnille jää muita varhaiskasvatuksen tehtäviin liittyviä tietoaineistoja, joiden arkistoinnista niiden tulee vastata.

Tietojen oikeellisuus

Vaikka varhaiskasvatuksen tietovarannossa olevien tietojen tulee olla ajantasaisia ja oikein, varhaiskasvatustoimijat korjaavat tietoja myös takautuvasti. Varhaiskasvatustoimijat eivät aina myöskään lisää päättymispäivämääriä kaikille tiedoille, jolloin niiden säilytysaika ei pääty. Tietoja säilytetään tietovarannossa, kunnes viisi vuotta on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, kun henkilön oikeus varhaiskasvatukseen tai työsuhde päättyi. Tämän pitäisi olla kohtuullinen aika korjata mahdolliset virheet takautuvasti. Esimerkiksi tilastoja varten tietoja ei voi korjata takautuvasti enää tietyn takarajan jälkeen.

Tietojen luovutus

Tietovarantoon ei sovelleta julkisuuslakia ja siitä voidaan luovuttaa tietoja vain, mikäli viranomaisen tarvitsee tietoja lakisääteisten tehtävien hoidossa tai tutkimusta tekevä tutkija tarvitsee tietovarantoon tallennettuja tietoja. Opetushallitus vastaa tietovarannosta tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta.

Kun tiedot siirretään Kansallisarkiston sähköiseen arkistoon ja tiedot poistetaan tietovarannosta, tulee selvittää, tuleeko Kansallisarkistosta rekisterinpitäjä ja tekekö se päätökset tietojen luovutuksesta. Mikäli näin on, Kansallisarkistolla tulee olla valmius ja kyvykyys luovuttaa tiedot rekisteröidyille, viranomaisille ja tutkimuskäyttöön. On huomioitava myös, että vuotta 2019–2020 koskevat tiedot Vardassa ovat hyvin

puutteellisia ja täydellisemmät tiedot löytyvät varhaiskasvatustoimijoiden rekistereistä. Tietovarantoon ei todennäköisesti tulla saamaan täydellisiä tietoja takautuvasti. Lisäksi tietovarannon käyttöönotto tapahtui vaiheittain, joten osa tiedoista löytyy Vardasta vasta myöhemmältä ajankohdalta alkaen.

Muutokset Vardan tietosisältöihin ja vaikutukset seulontapäätökseen

Varhaiskasvatustalakiin ja tietovarannon tietosisältöihin voi tulla myös muutoksia, joita ei seulontapäätöksessä ole huomioitu. Esimerkiksi vuokrattu henkilöstö ja tulevaisuudessa tuen tason summatasoiset tiedot ovat uusia tietoja, joita ei seulontapäätöksessä ole yksilöity. Lisäksi vuokratun henkilöstön ja tuen tason tietojen osalta varhaiskasvatustalassa ei ole määritelty säilytysaikaa. Selvitettävä, pitääkö silloin hakea uusi seulontapäätös.

Varda-tietovarannon tiedot tullaan jatkossa siirtämään keskitetysti Vardasta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun. Tietojen siirto pysyvään arkistoon ei ole vain kertaluonteinen tapahtuma. Pysyvään arkistoon siirretään tietoja vuosittain säilytysajan päättyessä. Kun säilytysaika tietovarannossa päättyy, tiedot tulee poistaa tietovarannosta. Ennen kuin tietoja voi poistaa tietovarannosta, tulee varmistaa tietojen onnistunut siirtyminen pysyvään arkistoon. Selvitettävä, tarvitaanko tätä passiivivaihetta varten jonkinlainen "väliarkisto".

Ympäristöterveydenhuollon valvontajärjestelmä VATI

Tietovarannon perustiedot

Lainsäädäntö

Laki ruokahallinnon tietovarannosta (560/2021) säättää hyvin laajasta kokonaisuudesta, joka ei ole yhtenäinen tai tarkkarajainen. Esimerkiksi tiedonhallintamallia varten tietovarannot on määritelty tarkemmin. Tiedonhallinnan käytäntöjen kannalta noudatetaan yleislainsäädäntöä, lukuun ottamatta maksajavirastotehtäviä. Ruokahallinnon tietovarannossa ovat yhteisrekisterinpitäjinä Ruokavirasto, kunnat, ELY-keskukset ja Aluehallintovirastot. VATI:ssa yhteisrekisterinpitäjänä on myös Valvira oman toimialueensa osalta.

Ruokahallinnon tietovarannon sisältöä säädetään noin 150:llä säädöksellä. VATI:ssa käsiteltävien tietojen osalta substanssisäädökset ovat: Rekisteröity alkutuotanto ja hyväksytyt alkutuotantopaikat (Elintarvikelaki 279/2021 8, 9, 79 ja 80 §); Rekisteröidyt elintarvikehuoneistot (Elintarvikelaki 10, 79 ja 80 §); Hyväksytyt elintarvikehuoneistot (Elintarvikelaki 11, 79 ja 80 §) ja rekisteröidyt kontaktimateriaalitoimijat (Elintarvikelaki 13 ja 22 §). Lisäksi Terveystieteiden laissa (763/1994) ja Tupakkalaissa (549/2016) säädetään muista ympäristöterveydenhuollon rekistereistä, jotka ovat VATI:ssa, mutta eivät kuulu Ruokahallinnon tietovarantoon.

VATI-järjestelmä on ympäristöterveydenhuollon keskitetty toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmä, joka on otettu käyttöön vuoden 2019 alusta. VATI-järjestelmä on tietovarasto ja käyttöliittymä, joka kattaa ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelulain ja elintarvikelain mukaiset tehtävät sekä osan tupakkalain mukaisista tehtävistä. VATI-järjestelmän pääasiallisia käyttäjiä ovat ympäristöterveydenhuollon valvontatoimintoja suorittavat viranomaiset (kunnat, Puolustusvoimat, Ruokavirasto). Näille toimijoille VATI toimii operatiivisena tietojärjestelmänä. VATI-järjestelmän muodostamaa alueellista ja kansallista tietokokonaisuutta hyödyntävät sen sijaan mm. aluehallintovirastot sekä muut toimintaa ohjaavat virastot toiminnan ohjaukseen, seurantaan, tilastointiin sekä raportointiin liittyen.

Rekisterinpitäjät ja vastuut

Ruokahallintoon liittyviä tehtäviä tehdään eri viranomaisissa. Ruokavirasto toimii keskusviranomaisena ja kunnat, ELY-keskukset ja Aluehallintovirastot hoitavat tehtäväkokonaisuudesta riippuen delegeoituja tai lakisääteisiä tehtäviä. Perinteisesti tilanne on ollut tiedonhallinnan osalta se, että keskusviranomaisella on ollut käytössään tietojärjestelmä, johon on asioiden käsittelyn yhteydessä merkitty tietoja esim. tukihakemuksista tai valvonnasta. Asiakirjat ovat saapuneet muille viranomaisille ja olleet osa heidän arkistonmuodostustaan ja asiarekisteriään. Myös seulontapäätökset on annettu aina asiakirjojen hallinnoijan mukaan.

Sähköisen asioinnin myötä osa aiemmin muille viranomaisille saapuneista asiakirjoista ja tiedoista otetaan talteen suoraan VATI-järjestelmään, eikä niistä muodostu enää valvontayksikölle rekisteröitävää asiakirjaa.

Esimerkiksi tietyt ilmoitukset tallentuvat ainoastaan rekisteriin. Toisaalta on tilanteita, että asiakirja muodostuu tietojärjestelmässä tai se laaditaan sinne käsittelyn yhteydessä ja se on mahdollista tulostaa postitusta tai säilyttämistä varten.

Maksajavirastotehtävien osalta tiedonhallinnan ja säilyttämisen vastuu on Ruokavirastolla ruokahallinnon tietovarantolain 13 §:n perusteella. Samassa pykälässä mahdollistetaan tiedonhallintaan liittyvistä tehtävistä sopimisesta. Ruokavirasto ei voi kuitenkaan yksipuolisesti määrätä ottavansa kunnilta lakisääteisiä tehtäviä ja vastuita tai määrätä tiettyyn toimintatapaan. Nykytilanteessa resurssien kohdentaminen useiden erilaisten toimintamallien tukemiseen ei ole mahdollista.

Säilytysajat sekä alkuperäinen käyttötarkoitus ja -tarve

Lain ruokahallinnon tietovarannosta 12 §:ssä säädetään tietojen poistamisesta. Pääsääntönä on tietojen poistaminen viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisestä käsittelystä. Käytännössä tietojen säilytysajat ovat pitkälti vahvistamatta ja esimerkiksi VATI:n osalta seulontaesitys on vireillä Kansallisarkistossa.

Tietovaranto, tietoaineistot ja tietojärjestelmät

Ruokahallinnon tietovarannossa on Ruokaviraston näkemyksen mukaan 12 tietovarantoa ja 40 tietoaineistoa, joihin kuuluvat tiedot ovat paperilla ja noin 200 eri tietojärjestelmässä Ruokavirastossa ja edelleen muiden viranomaisten hallussa tietojärjestelmissä ja paperilla. VATI on yksi näistä järjestelmistä ja sen sisältämät tiedot kuuluvat elintarviketurvallisuuden tietovarantoon. VATI:ssa on myös Valviran vastuulla olevia terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan aineistoja.

Arkistollinen arvo

VATI-järjestelmän sisältämiä kuntia koskevissa seulontapäätöksissä pysyvästi säilytettäviksi määriteltyjä asiakirjoja ovat mm. valvontaviranomaisen toimenpidemääräykset ja päätökset sekä niihin liittyvä valmisteluaineisto. VATI-järjestelmän sähköistä asiointiympäristöä kehitetään parhaillaan niin, että koko palvelu- ja asiointiprosessista muodostuisi tulevaisuudessa sähköinen.

VATI-järjestelmä sisältää myös tietoja aiemmasta vanhasta järjestelmästä (KUTI-YHTI) sekä kuntien aiemmin käyttämistä tietojärjestelmistä. Tiedot eivät kuitenkaan ole ihan samansisältöistä kuin VATI-järjestelmän tiedot eikä näitä vanhoja tietoja voi päivittää, ainoastaan selailta. Paperiaineistoja ei ole digitoitu VATI-järjestelmään.

Ruokavirasto on tehnyt alkuvuodesta 2022 Kansallisarkistolle seulontaesityksen KUTI- ja VATI-järjestelmien tiedoista. Ruokavirasto on esittänyt molempien järjestelmien sisältäville tiedoille määräaikaista säilytystä. Päätös on edelleen Kansallisarkiston valmistelussa, joten tietoaineistojen arkistollista arvoa ei ole vielä ratkaistu.

Aineistojen määrät ja niiden kartunta sekä tekniset erityispiirteet

Vuonna 2022 rekisterissä oli kaiken kaikkiaan 119 895 toimipaikkaa, joille oli tallennettu 114 000 tapahtumaa. Näistä Ruokaviraston toimialan osuus on 52 000 tapahtumaa ja toimipaikkoja 77 000. Osa toimipaikoista on yhteisiä terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan kanssa. Yhdessä nämä rekisterit muodostavat tällä hetkellä tietokannassa noin 400 GB aineistokokonaisuuden. Määrä kasvaa Ruokaviraston arvion mukaan lineaarisesti, mutta melko hitaasti.

Tietovarannon suhde tietoja tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Kunnille ja aluehallintovirastoille annetuissa seulontapäätöksissä⁹ on määrätty pysyvään säilytykseen asiakirjoja, joita kunnat ja aluehallintovirastot nyt luovat VATI-tietojärjestelmässä. VATI on lähtökohtaisesti rakennettu valvontatietovarannoksi keskusviranomaisten raportoinnin ja valvonnan ohjauksen tarpeisiin, ei kuntien tai hyvinvointialueiden valvontayksiköiden asiarekisteriksi tai säilytysjärjestelmäksi. Käytännössä asioiden vireilletulotiedot sekä käsittelyvaiheet kirjataan kuitenkin VATI:iin, ja järjestelmässä laaditaan asiakirjoja kuten tarkastuskertomukset ja päätökset. Valvontayksiköt vastaavat tietojen säilyttämisestä. Osa valvontayksiköistä säilyttää tiedot vain VATI:ssa odottaen arkistoratkaisua, osa lataa ja tallentaa VATI:n asiakirjat yksitellen omaan sähköiseen säilytysjärjestelmäänsä, ja osa tallentaa asiakirjat sekä asianhallintajärjestelmäänsä että VATI:iin, jolloin sähköinen säilyttäminen tapahtuu asianhallintajärjestelmän kautta. Tämä johtaa päällekkäiseen työhön valvontayksiköissä ja säilytysratkaisut joudutaan rakentamaan erikseen jokaisessa valvontayksikössä. VATI-järjestelmässä ei ole rajapintoja, jonka avulla tiedot voitaisiin siirtää valvontayksikön omaan säilytysjärjestelmään.

VATI:iin tallennettujen määrääjän säilytettävien asiakirjojen säilytysaikaa ei voida hallinnoida valvontayksiköissä, sillä kaikki VATI:iin tallennetut tiedot säilyvät järjestelmässä niin kauan kuin kohde on olemassa.

Haasteet ja kehittämissuhteet

Tietoja käsittelevät eri viranomaiset, esim. kunnat alueellisesti. Tiedonhallintayksiköille tulee tiedonhallintalain 25 §:n mukainen velvoite ylläpitää asiarekisteriä ja toimia arkistolain mukaisina arkistonmuodostajina. Käytännössä siis asioiden käsittelystä vastaavat viranomaiset pitävät yllä asiarekisteriä, säilyttävät tiedot ja tarvittaessa arkistovat. Asiarekisteri voi kuitenkin olla myös keskitetyssä tietovarannossa ja lisäksi eri toimijat voivat sopia tietoaineistojen säilyttämisen vastuusta, jolloin keskitetyn tietovarannon ylläpitäjä vastaa säilytyksestä. Nykyisellään VATI ei mahdollista tietojen keskitettyä arkistointia. Jotta keskitetty arkistointi olisi mahdollista tulisi VATI:n käyttöä ja sitä kautta tiedon laatua yhtenäistää. Osa valvontayksiköistä tallentaa VATI:iin kattavat tiedot ja osa vain keskeisimmät. VATI:iin tulisi lisätä myös asiankäsittelyn vaatima asioiden rakenne ja tiedonhallintalain ja arkistoinnin vaatimat metatiedot sekä mahdollistaa salassa pidettävien tietojen tallentamisen, jotta arkistointi olisi mahdollista

⁹ 10.2.2003 seulontapäätös (KA/346/43/02) pysyvästi säilytettävät kunnalliset ympäristöterveydenhuollon asiakirjat; 19.10.2020 seulontapäätös (KA/27492/07.01.01.03.01/2017) pysyvästi säilytettävistä kuntien ympäristöterveydenhuollon asiakirjatiedoista; 11.12.2017 seulontapäätös (KA/20165/07.01.01.03.01/2017) aluehallintovirastojen ympäristöterveydenhuollon tehtävien pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista ja 28.11.2013 seulontapäätös (AL/7383/07.01.01.03.01/2012) Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran asiakirjojen pysyvistä säilytyksestä.

Tämän kehityslinjan vaatimisen investointien toteuttaminen ei ole kustannuksiltaan tarkoituksenmukaista, jos tiedon tuottajat käyttävät edelleen ratkaisua eri tavalla ja tietojen päällekkäistä säilyttämistä jatketaan myös organisaatioiden omissa järjestelmissä. Tavoitetilassa VATI:in tallennetaan kaikki VATI:ssa käsiteltävien prosessien asiakirjat. Osa asiakirjoista muodostuu suoraan VATI:ssa, eikä niitä ole tarpeen siirtää säilytettäväksi muualle. Valvontayksiköihin saapuvat asiakirjat tallennetaan VATI:in oikeaan asiayhteyteen.

Toinen vaihtoehto manuaalisen tiedonsiirron vähentämiseksi olisi kehittää VATI:in rajapinnat, joiden kautta tiedot olisi siirrettävissä valvontayksiköiden omiin asianhallintajärjestelmiin niissä ylläpidettävien asiarekisterien yhteyteen ja niissä säilytettäväksi. Rajapinnat tulisi kuitenkin kehittää kaikkiin hyvinvointialueiden hyödyntämiin järjestelmiin.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Ryhti

Tietovarannon perustiedot

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä sekä sen tietovarannoista säädetään laissa rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023). Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuu kahdesta tietovarannosta, alueidenkäytön tietovarannosta ja rakentamisen tietovarannosta. Suomen ympäristökeskus toimii rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena. Tietojärjestelmässä käsitellään myös henkilötietoja, minkä vuoksi on ollut tarpeen säätää tietojen rekisterinpitäjistä. Alueidenkäytön tietovarannon rekisterinpitäjät ovat Suomen ympäristökeskus, maakuntien liitot ja kunnat yhteisesti. Rakentamisen tietovarannon rekisterinpitäjiä ovat kunnat ja Suomen ympäristökeskus. Tämän lisäksi henkilötietoja käsitellään tietojärjestelmän ulkopuolisessa käyttö- ja lokirekisterissä, jonka rekisterinpitäjä on Suomen ympäristökeskus. Käyttö- ja lokirekisterin tietojen säilytysaika on viisi (5) vuotta. Tietojärjestelmän tietovarantojen säilytysaikaa ei ole määritelty laissa.

Suomen ympäristökeskus vastaa muista tietojärjestelmään ja sen tietovarantoihin liittyvistä vastuista. Suomen ympäristökeskuksen tehtävänä on varmistaa tietojärjestelmän tietovarantoihin tallennettavien tietojen toimittamisesta muille viranomaisille.

Tietovarantoon sisältyvien tietoaineistojen kuvaus

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä koostuu alueidenkäytön ja rakentamisen tietovarannoista. Tietojärjestelmässä tullaan käsittelemään myös muiden viranomaisten, kuten Maanmittauslaitoksen ja Digi- ja väestötietoviraston tietoja (tietojärjestelmälain 9 §). Alueidenkäytön tietovarannossa käsitellään alueidenkäytön tietoja, kuten kaavoihin ja tonttijakoihin liittyviä tietoja. Rakentamisen tietovarannossa käsitellään rakentamiseen liittyviä lupa- ja suunnitelmätietoja.

Osa käsiteltävistä aineistoista on määritelty EU:n avoimen datan direktiivin nojalla annetun täytäntöönpanoasetuksen mukaiseksi arvokkaaksi tietoaineistoksi. Tällaista aineistoa ovat esimerkiksi kaavatiedot.

Tietovarannon suhde tietojen tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Kuntien rakennusvalvonnan lakisääteisissä tehtävissä syntyvät sähköiset asiakirjat arkistoidaan kattavasti sähköisessä muodossa Kansallisarkiston vuoden 2016 seulontapäätöksen mukaan.¹⁰ Lisäksi kunnallisten viranomaisten ja toimielinten maankäyttöön, kaavoitukseen ja maapolitiikkaan, kiinteistönmuodostukseen sekä mittaus- ja karttapalvelujen tehtäviin kertyviin asiakirjoihin sovelletaan Kansallisarkiston seulontapäätöstä vuodelta 2008.¹¹ Edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät asiakirjat ovat laajasti arkistoitavia. Seulontapäätökset perustuvat kuntien tehtäviin ja prosesseihin, joten Ryhti-järjestelmän käyttöönoton

¹⁰ Kansallisarkiston seulontapäätös 12.9.2006. Kuntien rakennusvalvonnan lakisääteisissä tehtävissä syntyvien asiakirjatietojen pysyvä säilytys (2016AL/17413/07.01.01.03.01/2016).

¹¹ Kansallisarkiston seulontapäätös 24.11.2008. Säilytettävät kunnalliset rakennusvalvonnan asiakirjat 2008 (AL/11665/07.01.01.03.01/2008).

myötä kokonaisuus tulisi arvioida uudelleen. Lisäksi rakennetun ympäristön yhtenä erityispiirteenä on tiedon tuottamisen ja käsittelyn tekniikoiden nopea kehittyminen (mm. paikkatieto ja 3D-mallinnukset), joka omalla tavallaan haastaa arkistoinnin keinovalikoimaa.

Haasteet ja kehittämissuhteet

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän tallennettavien tietojen luonteeseen kuuluvat pitkät säilytysajat, joita lasketaan kymmenissä tai jopa sadoissa vuosissa. Haasteena on määrittellä, kenen vastuulla on minkäkin tiedon arkistointi, milloin arkistointi tapahtuu ja kenen toimesta. Tiedon käyttötarkoitus ei välttämättä pääty, jolloin tiedot säilyvät alkuperäisessä käyttötarkoituksessa eivätkä siirry arkistoinnin vaiheeseen. Ryhti-järjestelmän tiedot ovat osittain peilattuja, osittain alkuperäisiä ja osittain kopioituja, mikä luo haasteita säilyttämisen ja arkistoinnin hallinnoinnille.

Ryhti-järjestelmässä ei käsitellä kaikkea kunnan hallussa olevaa tietoa, joka liittyy rakennettuun ympäristöön. Vaikka arkistointi hoidettaisiin Ryhtin kautta, jäisi kunnille silti velvollisuuksia arkistoida oman järjestelmänsä tietoa. Ryhti-järjestelmässä tullaan myös käsittelemään tietoa, joka ei nykyisellään ole arkistointikelpoista, jolloin arkistointia varten tulee luoda erillisiä sähköisiä "tulosteita" tiedosta.

Suurta osaa Ryhti-järjestelmässä käsiteltävistä tiedoista koskee Kansallisarkiston kuntaorganisaatioille antamat seulontapäätökset, mutta itse tietojärjestelmän tietovarantojen tietosisällöstä ei ole tehty vielä seulontapäätöstä.

Järjestelmän jatkokehityksessä on arvioitava Ahvenanmaan tilaa sekä miten ja milloin tietojärjestelmän tietoja tulee arkistoida. Arkistoinnin tilanne on ratkaisematta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut)

Tietovarannon perustiedot

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista eli Kanta-palveluista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (784/2021, asiakastietolaki). Lainsäädäntöä on uudistettu. Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2023 uuden lain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (uusi asiakastietolaki). Uusi laki tulee voimaan vuoden 2024 alussa ja samalla kumotaan nykyinen asiakastietolaki.

Kansaneläkelaitos (Kela) vastaa Kanta-palvelujen toteuttamisesta. Kela vastaa mm. Kanta-palvelujen edellyttämistä teknisistä määrittelyistä ja teknisistä ohjeista, Kanta-palveluihin tallennettujen asiakastietojen ja muiden tietojen turvallisuuden varmistamisesta sekä tietojen hävittämisestä säilytysajan päättymisen jälkeen. Kela vastaa myös mm. Kanta-palvelujen toteutuksista siten, että tietoja luovutetaan vain siten kuin asiakastietolaissa ja sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (toisiolaki) säädetään, Kanta-palveluihin liittyvästä tiedottamisesta väestölle sekä Kanta-palveluihin liitettävien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden testaamisesta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa asiakastietolain 9 §:n mukaisesti Kanta-palvelujen toteutuksen edellyttämistä tietojärjestelmien asiakasasiakirjojen tietosisällöistä ja tietorakenteista sekä tietorakenteissa valtakunnallisesti hyödynnettävistä koodistoista.

Kukin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantaja, eli esimerkiksi hyvinvointialue on järjestämisvastuulleen kuuluvissa sosiaali- ja terveystietojärjestelmissä laadittujen asiakirjojen rekisterinpitäjä. Reseptikeskus on kuitenkin Kansaneläkelaitoksen, apteekkien ja sähköisiä lääkemääräyksiä laativien palvelunantajien ja itsenäisten lääkkeen määrääjien yhteisrekisteri. Palvelunantajat vastaavat potilastietojen ja sosiaalihuollon asiakastietojen tallentamisesta Kanta-palveluihin asiakastietolain siirtymäsäännösten mukaisesti. Potilastietojen tallentamista on aloitettu 2013, ja asiakastietolain mukaisia siirtymäaikoja on vuoteen 2029 saakka erityisesti kuva-aineistoille. Sosiaalihuollon palvelunantajien liittymisvelvoite on 1.9.2024, ja tallentamiselle on siirtymäaikoja palvelutehtävittäin 1.9.2026 asti.

Tietovaranto ja tietojärjestelmät

Kanta-palveluiden keskeisiä tietovarantoja ovat reseptikeskus, potilastiedon arkisto ja sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto sekä ihmisten omien hyvinvointitietojen tallentamiseen tarkoitettu omatietovaranto. Lisäksi terveydenhuollon kuva-aineistoja varten on kuva-aineistojen arkisto.

Kanta-palveluihin kuuluu lisäksi tahdonilmaisupalvelu, johon tallennetaan mm. ihmisten antamat tietojensa luovuttamista koskevat luovutusluvat ja kiellot sekä kansalaisen käyttöliittymä eli Omakanta, jonka avulla ihmiset voivat tarkastella omia Kanta-palveluihin tallennettuja tietojaan sekä hallinnoida tietojen luovutuslupia ja kieltoja. Lisäksi Kanta-palveluihin kuuluu lääketietokanta, lokirekisterien säilytyspalvelu,

tiedonhallintapalvelu, arkistonhoitajan käyttöliittymä, ammattilaisen käyttöliittymä sähköisen lääkemääräyksen käsittelyyn ja kysely- ja välityspalvelu Kanta-palveluihin tallennettujen asiakirjojen välittämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisille tahoille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajat tallentavat asiakirjoja Kanta-palveluihin omien asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn tarkoitettuista tietojärjestelmistään, ja vastaavasti hakevat tietoja Kanta-palveluista käytettäväksi asiakkaan ja potilaan hoidon ja palvelun järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Kela toimittaa Kanta-palveluun tallennettuja tietoja myös toisilain mukaisesti erilaisiin toisiokäytön tarkoituksiin mm. THL:lle ja Findatalle. Siten sote-organisaatioiden ei tarvitse erikseen toimittaa tietoja, jotka ovat Kanta-palvelusta toimitettavissa. Tietojen luovuttaminen toisiokäyttöön on säännöllistä toimintaa, vaikkakin käytännössä kyse on kertaluonteisista luovutuksista. Aineistot siirretään toisiokäyttöön kelan ylläpitämän tietoaaltaan kautta. Tietoaaltaassa aineisto jalostetaan tietokantamuotoon ja viedään yhteiseen tietomalliin, jotta hyödyntäjä pystyy poimimaan tietoaineistoja mm. tutkimuskäyttöön. Kela muodostaa aineistot ja lähettää Findatalle, ja aineistoja käsitellään Findatan tai sen hyväksymässä tietoturvalisessä käyttöympäristössä. Uusi asiakastietolaki velvoittaa jatkossa THL:ää hyödyntämään Kanta-palvelun tietoja erillisten tiedonkeruiden sijasta. Reseptikeskuksesta tietoja luovutetaan myös Kelalle, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, aluehallintovirastoille ja poliisille.

Kanta-palveluihin tallennettavat tietoaineistot ja niiden säilytysajat

Kanta-palveluihin tallennetaan sosiaali- ja terveystietojen järjestämisen ja toteuttamisen yhteydessä laadittavat potilasasiakirjat ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjat sekä sähköiset lääkemääräykset. Osa potilasasiakirjoista ovat terveydenhuollon kuvantamistutkimuksista syntyvät kuva-aineistot.

Potilasasiakirjojen säilytysajoista säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa potilasasiakirjoista (94/2022), jatkossa uudessa asiakastietolaissa. Säilytysaikoja on jaoteltu asiakirjaryhmittäin. Valtaosalla tekstimuotoisia potilasasiakirjoja säilytysaika on 12 vuotta potilaan kuolemasta tai 120 vuotta syntymästä, koska tiedot ovat tarpeellisia koko potilaan elämänajan, ja lisäksi kuoleman jälkeen mahdollisen vahingonkorvausasian käsittelyn ajan. Perinnöllisyyslääketieteen kannalta tarpeellisia tietoja, joita voidaan tarvita myös potilaan jälkeläisten hoidossa, voidaan kuitenkin säilyttää pysyvästi, kuitenkin niin että säilyttämisen tarvetta on arvioitava viiden vuoden välein.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen säilytysajoista säädetään sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015), jatkossa uudessa asiakastietolaissa. Säilytysajat on määritelty palvelutehtävittäin siten, että työikäisten, iäkkäiden, päihdehuollon ja vammaispalvelun palvelutehtävissä säilytysaika on 10 vuotta asian sulkemisesta. Lapsiperheiden palvelutehtävissä säilytysaika on 30 vuotta asian sulkemisesta ja lastensuojelun palvelutehtävissä 2 vuotta asiakkaan kuolemasta. Perheoikeudellisissa palveluissa lasta koskeissa asioissa säilytysaika on 120 vuotta lapsen syntymästä, muissa asioissa 10 vuotta asian sulkemisesta.

Kanta-palveluihin tallennetaan potilasasiakirjoja ja lääkemääräyksiä sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja, joita käytetään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja toteuttamisen tarkoituksissa. Tekstimuotoisten potilasasiakirjojen arkistointitarvetta on selvitetty sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimassa arvonmäärittämisprojektissa. Tulosten perusteella potilasasiakirjoja on tarpeen arkistoida tutkimuskäyttöä varten kattavasti. Yhtenä keskeisenä perusteluna arkistoitavan aineiston laajuudelle esitettiin uuden teknologian tuomat mahdollisuudet laajan aineiston hyödyntämiseen tutkimuskäytössä. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistelemassa seulontaesitystä Kansallisarkistolle siten, että syntymäpäiväotannasta luovuttaisiin ja potilasasiakirjoja arkistoitaisiin jatkossa merkittävästi nykyistä kattavammin. Kuva-aineistojen arvonmäärittämisestä tehdään myöhemmin, johtuen pitkistä tallentamisen siirtymäajoista ja toisaalta aineiston suuresta koosta ja kustannuksista. Myös sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen arvonmäärittämisestä on jatkossa tarkoitus päivittää. Kansallisarkiston 1.12.2014 antaman seulontapäätöksen (AL/20064/07.01.01.03.01/2014) mukaan kaikki Kanta-palvelujen sosiaalihuollon asiakastiedon arkistoon siirrettävät tiedot ovat arkistoitavia pois lukien tositteet. Myös vanhemmat sosiaalihuollon asiakasasiakirjat ja -tiedot, jotka on siirretty sosiaalihuollon tietojärjestelmistä taannehtivasti sosiaalihuollon asiakastiedon arkistoon, ovat arkistoitavia.

Potilastiedot ja sosiaalihuollon asiakastiedot ovat uuden asiakastietolain mukaan pysyvästi salassa pidettäviä, ja potilastiedot kuuluvat myös tietosuojasetuksen erityisiin henkilötietoryhmiin.

Tietovarantoon sisältyvien tietoaineistojen kuvaus

Kanta-palveluihin tallennetaan potilasasiakirjat XML-asiakirjoina terveydenhuollon CDA R2-formaatissa. Jatkossa asiakirjoja voidaan tallentaa myös FHIR-formaatissa. Asiakirjojen sisältöosassa on rakenteita sekä koneellista että näyttömuotoista käsittelyä varten. Esimerkiksi keskeiset terveystiedot, kuten diagnoosit, riskitiedot, laboratoriotulokset ja fysiologisten mittausten tiedot ovat rakenteistettu niin, että eri palvelutapahtumissa kirjattuja tietoja voidaan tietojärjestelmässä suodattaa ja lajitella ja näyttää käyttäjille selkeinä koosteina tai listoina.

Yhdestä terveydenhuollon palvelutapahtumasta eli käynnistä tai hoitajaksosta voi muodostua useita eri asiakirjoja, esimerkiksi laboratoriotutkimusten tuloksia ja ammattihenkilöiden tekemiä kirjauksia tallentuu eri asiakirjoihin. Potilastiedon arkistoon oli vuoden 2023 alussa tallennettuna 3,8 miljardia asiakirjaa, ja sinne tallennetaan tällä hetkellä noin 50 miljoonaa asiakirjaa kuukaudessa eli noin 600 miljoonaa asiakirjaa vuodessa. Kuva-aineiston arkiston käyttöönotto on vasta alkuvaiheessa. Asiakirjoja oli joulukuun 2022 tilanteessa n. 1,36 miljardia kappaletta, ja uusia kuvia tallennetaan n. 50 miljoonaa kuukaudessa. Tallennettavien kuva-aineistojen laajuus kuitenkin kehittyy vuoteen 2029 uusiin aineistoihin, esimerkiksi suun terveydenhuollon yksiköissä otettaviin kuviin ja patologian kuva-aineistoihin sekä video- ja äänitallenteisiin ja valokuviin.

Sosiaalihuollon asiakirjaformaatti on CDA + JSON. Sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston käyttöönotto on vasta alkuvaiheessa. Aineistojen kartunta kehittyy sitä mukaa, kun sosiaalihuollon organisaatiot liittyvät Kanta-palveluun. Myös tallennettavien tietosisältöjen määrä laajenee asiakastietolain mukaisen vaiheistuksen mukaisesti vuoteen 2026 asti.

Tietovarannon suhde tietoja tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Kanta-palveluihin tallennettavat asiakirjat ovat asiakastietolain mukaan alkuperäisiä. Asiakirjojen sisältämät tiedot voidaan kuitenkin säilyttää myös organisaation omassa asiakas- tai potilastietojärjestelmässä niin kauan kuin on tarpeen. Tiedot voidaan tuhota esimerkiksi tietojärjestelmän vaihtamisen yhteydessä, eli tietoja ei tarvitse siirtää uuteen tietojärjestelmään, kun ne ovat saatavilla Kanta-palvelusta. Kanta-palvelun keskeinen ajatus on, että tallennettuja tietoja voidaan luovuttaa muille sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille sosiaali- ja terveystietojärjestelmien ja toteuttamista varten. Samoin hyvinvointialueella Kanta-palveluista on saatavilla tiedot, joita on kirjattu ja tallennettu eri asiakas- ja potilastietojärjestelmillä. Siten aiemmin kirjatut potilastiedot ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedot ovat saatavilla ilman tarvetta tehdä erillisiä tietopyyntöjä tai että asiakas tai potilas kuljettaisi itse mukanaan omia aiempia tietojaan.

Osa tiedoista jää Kanta-palvelujen ulkopuolelle, kuten paperimuodossa rekisterinpitäjälle siirrettävät yksityisten palveluntuottajien laatimat potilasasiakirjat. Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon muut kuin potilasasiakirjat ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasasiakirjat säilytetään organisaatioiden omissa järjestelmissä, esimerkiksi valtuustojen ja lautakuntien päätökset.

Haasteet ja kehittämisehdotukset

Kanta-palveluihin tallennettavien potilastietojen arkistoinnin tarvetta on arvioitu arvonmäärityksen yhteydessä, ja seulontaesitys arkistoitavista tietoaineistoista on valmisteltavana. Arkistoivan aineiston laajuuden lisäksi on arvioitava, missä muodossa asiakirjat olisi arkistoitava: alkuperäiset asiakirjat vai jalostetummassa muodossa tietoaltaassa olevat tiedot. Arkistoinnin näkökulmasta keskeinen kysymys on ainakin, miten voidaan varmistaa arkistoon siirrettyjen asiakirjojen rakenteisuuden hyödyntäminen tutkimuskäytössä uuden teknologian avulla.

Arkistoitavien asiakas- ja potilasasiakirjojen käsittelyyn liittyen on tunnistettu haasteita johtuen myös siitä, että tiedot on säädetty uudella asiakastietolailla pysyvästi salassa pidettäväksi. Siten on selvitettävä tarkemmin, millä perusteilla ja miten tietoja saisi käsitellä säilytysajan päättymisen jälkeen. EU:ssa on valmisteltava eurooppalaista terveysdata-avaruutta koskeva sääntely, eikä vielä ole tiedossa sovellettaisiinko sitä myös arkistoituihin potilastietoihin. Lisäksi on arvioitava, tulisiko sosiaali- ja terveystietojen toisiokäytöstä annetun lain soveltamisalaa laajentaa myös arkistoituihin asiakirjoihin. Edellä mainituista kysymyksistä on tarpeen tehdä vielä lisäselvitystä, jotta arkistointiratkaisusta päätettäessä kaikki arkistointiin ja asiakirjojen käsittelyyn liittyvät näkökulmat tulevat huomioiduksi.

Pelastustoimen toimenpiderekisteri

Tietovarannon perustiedot

Toimenpiderekisteristä säädetään pelastuslaissa (379/2011). Lain 91 §:n mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisestä vastaava toimivaltainen viranomaisen saa pitää pelastustoimen seurantaa ja kehittämistä varten henkilörekisteriä, johon saadaan tallentaa ne hätäkeskustietojärjestelmään tallennettavat tiedot, jotka hätäkeskus on luovuttanut pelastustoimelle hätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 20 ja 21 §:n nojalla.

Toimenpiderekisteri-tietovarantoa ja sen sisältämiä tietoaineistoja käsitellään Pronto-tietojärjestelmällä, jolla käsitellään lisäksi pelastuslain 92 §:ssä säädettyä varautumistehtävien rekisterin ja 93 §:ssä säädetyn valvontarekisterin tietoja. Pronto on siis laajempi kokonaisuus kuin toimenpiderekisteri, mutta käytännössä usein puhutaan Prontosta. Toimenpiderekisterin teknisestä ylläpidosta huolehtii Pelastusopisto. Rekisteriä on käytetty vuodesta 1996 alkaen.

Toimenpiderekisteriin tallennettu henkilötieto poistetaan, kun sen säilyttämistä alkuperäisessä käyttötarkoituksessaan ei enää voida pitää perusteltuna, kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua tiedon tallentamisesta. Tieteellistä tutkimusta varten tarkoitettu tieto poistetaan viimeistään kahden vuoden kuluttua.

Tietovarantoon sisältyvien tietoaineistojen kuvaus

Toimenpiderekisteriin saadaan tallentaa niin sanottujen hälytystietojen (hätäkeskuslaitoksen luovuttamat tiedot) lisäksi niin sanottuja onnettomuus-/tehtäväkohtaisia tietoja pelastusviranomaisen toimesta. Näitä tietoja ovat pelastuslaitoksen lain nojalla hoitamista tehtävistä tiedot, jotka koskevat toimenpiteen kohdetta, onnettomuus- tai tehtävätyyppejä, onnettomuuden teknisiä yksityiskohtia ja onnettomuuden etenemistä, toimenpiteessä käytettyjä pelastus- ja torjuntamenetelmiä lukuun ottamatta poliisin tietoja, toimenpiteessä käytettyjä henkilöstövoimavaroja lukuun ottamatta poliisin tietoja, toimenpiteessä käytettyjä ajoneuvoja ja muuta kalustoa lukuun ottamatta poliisin tietoja, pelastustoiminnan tuloksellisuutta, onnettomuuden aiheuttamia vahinkoja ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneita tekijöitä sekä onnettomuuden syitä.

Tietoja toimenpiderekisteriin saavat tallentaa ja käsitellä pelastusviranomaiset sekä pelastuslain 34 §:ssä tarkoitettu muu pelastustoiminnan johtaja niistä tehtävistä, joissa hän on toiminut pelastustoiminnan johtajana. Toimenpiderekisteriin voi tallentaa omat tietonsa kukin tehtävään osallistunut taho. Pelastuslaitoksen, sopimuspalokuntien ja muiden pelastusalalla toimivien yhteisöjen hoitamista ensivaste- ja ensihoitotehtävistä saadaan tallentaa tietyt tiedot. Ensivastetiedot saa tallentaa kyseiseen tehtävään osallistunut taho. Toimenpiderekisterissä käsitellään keskimäärin 113 000 hälytystehtävää vuosittain.

Tietovarannon suhde tietojen tallentavan organisaation tiedonhallintaan

Hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisestä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen vastuulla olevat tietoaineistot on määritelty pelastuslain 91 §:ssä. Siten viranomaisen, joka vastaa tietoaineistoista ja niiden

antamisesta sekä on niin rekisterinpitäjän kuin arkistonmuodostajan roolissa, ovat hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

Toimenpiderekisterin sisältämät tietoaineistot ovat osin kopioita hätäkeskustietojärjestelmässä olevista tiedoista. Samoja tehtäviä varten on mahdollista rekisteröidä tietoja, joita ei käsitellä toimenpiderekisterissä. Näitä ovat esimerkiksi erilliset ajoneuvo- ja kalustorekisterit, henkilötietokanta sekä tehtävä- ja ilmiökohtaiset tilanpäiväkirjat.

Kansallisarkisto on antanut Pronto-järjestelmälle päätöksen (AL/758/07.01.01.03.01/2014) sähköisestä säilyttämisestä vuonna 2014. Päätöksellä kumottiin aiemmat pelastustoimen alueita (kunnalliset toimijat) velvoittaneet toimenpiderekisteriä koskevat päätökset ja niiden sisältämät vuosiotannot, joten päällekkäistä arkistointia ei tapahdu.

Yhteenveto tietovarantojen tiedonhallinnan nykytilanteesta

Nykytilan analyysin perusteella kansallista tietovarantoihin liittyvää toimialakohtaista sääntelyä on kehitetty itsenäisesti eri hallinnonaloilla vailla laajempaa koordinaatiota, minkä seurauksena tietovarantojen tiedonhallinnasta säännellään hyvin vaihtelevilla tavoilla. Toimialoilla on myös toisistaan poikkeavaa ohjausta tiedon rakenteistamiseen ja hyödyntämiseen. Lainsäädännön epäyhtenäisyys ja kansallisten tietovarantojen toisistaan poikkeavat käyttötavat heijastuvat kuntiin, joiden tulee kyetä hallinnoimaan kaikkien eri tavalla säänneltyjen tietovarantojen toimintaa omissa prosesseissaan ja tiedonhallinnassaan. Kansallisten tietovarantojen kesken ei ole aiemmin ollut yhteistä koordinaatiota, minkä vuoksi tietovarantoja kehitetään edelleen toimialakohtaisesti ja vailla yhdenmukaisuutta.

Tietoaineistoja säilytetään paljon päällekkäin kuntien järjestelmissä ja kansallisissa tietovarannoissa. Myös tiedon hakemista ja tallentamista tehdään ristiin näiden järjestelmien välillä, mikä tarkoittaa ylimääräisiä työvaiheita kuntien ja hyvinvointialueiden tiedonhallinnan prosesseihin. Tietoaineistojen päällekkäiselle säilyttämiselle ei ole olemassa vain yhtä juurisyitä, joka voitaisiin korjata, vaan syyt nykytilaan ovat moninaisia. Useimmiten päällekkäisen säilyttämisen lähtökohtana on, että tietoaineistoja säilytetään kunnissa eri käyttötarkoitukseen kuin kansallisissa tietovarannoissa. Tällöin myös tietoaineistolla voi olla eri säilytysaika kunnan järjestelmässä ja kansallisessa tietovarannossa. Jotta päällekkäisestä säilyttämisestä olisi mahdollista luopua, tulisi käyttötarpeet ja säilytysajat määritellä yhtenäisesti ja myös säilyttämisen vastuista sopia yhteisesti. Päällekkäistä säilyttämistä tapahtuu myös sen vuoksi, että kuntatoimijat katsovat yleislainsäädännön perusteella velvoitteekseen tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin, etenkin tilanteissa, joissa säilyttämisen vastuista ei ole yhteisesti sovittu eri toimijoiden kesken.

Päällekkäisen säilyttämisen ohella haasteena on tehtävän hoitamisessa muodostuvien tietoaineistojen pirstaloituminen useaan järjestelmään. Tyypillisesti kansalliseen tietovarantoon veloitetaan tallentamaan määrätyt tietoaineistot, mutta tehtävän hoidossa muodostuu myös tietoaineistoja, joita ei voida tallentaa kansalliseen tietovarantoon. Esimerkiksi kuntien toimielinkäsittelyssä muodostuvat tietoaineistot hallinnoidaan ja säilytetään pääsääntöisesti kuntien omissa asianhallintajärjestelmissä. Tiedon pirstoutuminen useaan eri järjestelmään johtaa siihen, että yksittäisen tietovarannon tai tietojärjestelmän kehittäminen johtaa vain osaratkaisuun, eikä siten tuo välttämättä merkittävää tehostumista tai kustannussäästöjä. Oleellista olisi jatkossa tarkastella yksittäisen tietovarannon sijaan kaikkea tehtävähoidossa muodostuvaa tietoaineistoa yhtenä kokonaisuutena.

Kansallisten tietovarantojen kehittämisen yhteydessä tietoaineistojen arkistointi on jäänyt yleensä vähemmälle huomiolle. Usein arkistoinnin vastuita ei ole määritelty, minkä vuoksi lähtökohtana on pidetty, että tietoaineistojen arkistointi kuuluu tiedon tuottamisesta vastaavalle kunnalle tai hyvinvointialueelle eli arkistolain mukaiselle arkistonmuodostajalle. Arkistoinnin kannalta haasteeksi muodostuu myös tietoaineistojen pitkät säilytysajat alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ennen kuin tietoaineisto siirtyy arkistoinnin vaiheeseen. Säilytysaika voi tyypillisesti olla esimerkiksi henkilön elinaika eli käytännössä yli 100 vuotta. Pitkien säilytysaikojen seurauksena tietoaineistoja pitäisi kyetä säilyttämään hyvin pitkiä aikoja kansallisissa tietovarannoissa tai kuntien järjestelmissä. Kuitenkin digitaalisen tiedon säilyttäminen eheänä, käytettävänä ja ymmärrettävänä useiden kymmenien vuosien ajanjakson vaatii pitkäaikaissäilytyksen osaamista ja käytännössä myös erityisiä vaatimuksia tietojärjestelmältä.

Tavoitetila

Tavoite 1. Tietoaineistot arkistoidaan keskitetysti kansallisista tietovarannoista. Tavoitetilassa kansalliset tietovarannot vastaavat niihin tallennettujen tietoaineistojen arkistoinnista ja siirrosta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietoaineistojen keskitettyä arkistointia suoraan kansallisista tietovarannoista tulisi edistää ratkaisuvaihtoehtona, sen sijaan että jokainen kunta ja hyvinvointialue vastaisi samojen tietoaineistojen arkistoinnista itse. Keskitetyn arkistoinnin lähtökohtana on vähentää arkistointiin käytettävää työtä kunnissa ja hyvinvointialueilla, kun kansalliset tietovarannot huolehtivat niihin tallennettujen arkistoitujen tietoaineistojen siirroista kansalliseen arkistotietovarantoon.

Arkistoinnilla kansallisista tietovarannoista voidaan parhaalla mahdollisella tavalla varmistaa, että arkistoitava tietoaineisto on yhdenmukaista ja laadukasta koko Suomen kattavasti, mikä mahdollistaa tutkimuksen käyttöön laadukkaasti aineiston. Valtakunnallisesti kootut yhdenmukaiset tiettyyn yhteiskunnalliseen ilmiöön liittyvät arkistoidut tietoaineistokokonaisuudet myös todennäköisesti palvelevat parhaiten kyseiseen ilmiöön kohdistuvaa tutkimuksellista käyttötarvetta. Lisäksi arkistoinnilla suoraan kansallisista tietovarannoista voidaan vaikuttaa myös säilytysvaiheen tiedonhallintaan ja ennen kaikkea päällekkäisen säilyttämisen vähentämiseen. Jos kunnille ja hyvinvointialueille jäisi edelleen vastuu kansallisiin tietovarantoihin tallennettujen tietoaineistojen arkistoinnista, eivät kunnat voisi luopua aineistojen säilyttämisestä elinkaaren aiemmissa vaiheissa.

Keskitetyn arkistoinnin tulee olla kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto siten, että arkistointi kansallisista tietovarannoista on toiminnallisesti tehokkaampaa ja sen edellyttämien investointien jälkeen edullisempaa kuin arkistointi kuntien järjestelmistä. Työryhmä on tunnistanut, että kansallisten tietovarantojen tilanne on tällä hetkellä hyvin vaihteleva, minkä vuoksi kaikkien tietovarantojen osalta keskitetyn arkistoinnin edistäminen ei ole nykytilassa vielä tarkoituksenmukaista eli siihen ei ole valmiuksia. Jotta keskitetty arkistointi olisi toiminnallisesti tehokasta ja taloudellisilta kustannuksiltaan kannattavampaa kuin muut vaihtoehdot, tulee kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin tavoitteisiin:

- **Kansalliselle tietovarannolle on määriteltävä vastuu tietoaineistojen säilyttämisestä koko niiden säilytysajan huomioiden erilaiset käyttötarpeet. Päällekkäistä säilyttämistä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestelmissä tulisi välttää, mikäli siihen ei ole toiminnallista tarvetta.** Säilytysvastuun määrittäminen kansallisille tietovarannoille antaisi niille selkeän mandaatin vastata säilyttämisestä, minkä pohjalta kunnilla ja hyvinvointialueilla olisi suurempi varmuus luopua omasta säilyttämisestä, ellei siihen ole erityistä toiminnallista tarvetta. Säilytysvastuiden määrittely ja selkeyttäminen auttaisi myös arkistoinnin vastuiden tunnistamisessa ja päällekkäisten tehtävien purkamisessa. Viimeistään arkistointivaiheessa kuntien järjestelmissä olevat tiedot pitäisi katsoa tarpeettomiksi ja ne voitaisiin hävittää, jolloin keskitetty tietovaranto vastaisi arkistoitavan tietoaineiston siirrosta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun.

- **Kansallisissa tietovarannoissa käsiteltävän tiedon tulee olla laadukasta ja täyttää arkistointikäyttötarkoituksen vaatimukset.** Jotta kansallisiin tietovarantoihin tallennettavien tietoaineistojen arkistointi on mahdollista, tulee varmistaa, että tietoaineisto täyttää arkistoinnin vaatimukset. Tavoitetilassa kansalliset tietovarannot on suunniteltu siten, että tietoaineistojen tallentamisessa, käsittelyssä ja säilyttämisessä varmistetaan arkistoinnin edellytysten täyttyminen.
- **Kansallisissa tietovarannoissa muodostuu ehyt arkistoitava kokonaisuus, eikä arkistoitavien tietojen säilytys ole hajaantunut useisiin eri järjestelmiin.** Tavoitetilassa kansallisen tietovarannon kokonaisuus suunnitellaan etukäteen yhdessä tiedon tuottajien eli kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa ja vältetään tietoaineiston pirstoutumista useisiin eri järjestelmiin. Tavoitetilassa tehtävän hoidossa muodostuneista tietoaineistoista on olemassa Kansallisarkiston ajantasainen seulontapäätös arkistoitavista tietoaineistosta. Kansallisarkisto on yhdessä muiden toimijoiden kanssa varmistanut, että arkistoitavaksi tulee ehyt kokonaisuus. Tiedon elinkaaren yhteisellä suunnittelulla varmistetaan, että ratkaisut huomioivat tehtävän hoidossa muodostuvat tietoaineistot kokonaisuutena.

Tavoite 2. Kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden kehittämistä koordinoidaan. Julkisessa hallinnossa on tunnistettu sellaiset kansalliset tietovarannot, joita ylläpidetään keskitetysti ja joihin kunnat ja/tai hyvinvointialueet ovat lainsäädännöllä velvoitettuja siirtämään tietoaineistoja säännöllisesti.

Työryhmän työskentelyn aikana on käynyt ilmeiseksi, että kansallisten tietovarantojen kehittämisessä tarvitaan laajempaa yhteistä koordinaatiota myös muiden kuin arkistointia koskevien teemojen osalta. Tavoitteena on, että ministeriöt koordinoivat jatkossa kansallisten tietovarantojen kehittämistä yhteisesti tietovarantojen ylläpidosta vastaavien tahojen sekä tiedon tuottajien eli kuntien ja hyvinvointialueiden sekä muiden vastaavien tahojen kanssa.

Tavoite 3. Yhdenmukainen sääntely koskien kansallisia tietovarantoja.

Tavoitteena on, että jatkossa tietovarantoja koskevat vastuukysymykset määritellään yhdenmukaisemmalla tavalla lainsäädännössä, mikä auttaa kuntia ja hyvinvointialueita, jotka tallentavat tietoaineistoja useiden eri hallinnonalojen ylläpitämiin kansallisiin tietovarantoihin.

Kehittämisehdotukset

Työryhmä on tunnistanut tavoitetilankuvausten perusteella lukuisia kehittämisehdotuksia, jotka jakaantuvat useiden eri toimijoiden vastuulle. Osa kehittämisehdotuksista kohdentuu suoraan kansallisten tietovarantojen kehittämiseen ja ylläpitoon ja osa ehdotuksista taas enemmän sähköisen arkistoinnin edellytysten parantamiseen ja lainsäädännön kehittämiseen. Tietovarantokohtaiset kehittämisehdotukset on esitetty kunkin tietovarannon kohdalla erikseen.

1. Kehittämisehdotukset tietovarantoja suunniteltaessa ja kehitettäessä:

- 1.1. Päällekkäisen säilyttämisen vähentäminen.** Tietovarantokohtaisesti tulee arvioida missä määrin päällekkäistä säilyttämistä voidaan vähentää tietovarantoa ja toimintatapoja kehittämällä. Kansallisista tietovarannoista vastaavien tahojen tulisi rohkaista kuntia ja hyvinvointialueita välttämään päällekkäistä säilyttämistä, jos siihen ei ole toiminnallista tarvetta. Päällekkäisen säilyttämisen välttämiseen voidaan ohjata jossain tapauksissa jo informaatio-ohjauksella. Työryhmän näkemyksen mukaan kansallisten tietovarantojen ylläpitäjien tulisi yhteistyössä tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjauksesta vastaavien ministeriöiden kanssa tarvittaessa ottaa aktiivisempi rooli tiedon elinkaarenhallinnan ohjaamisessa.
- 1.2. Säilyttämisen ja arkistoinnin vastuiden selkiyttäminen.** Kansallisia tietovarantoja koskevassa sääntelyssä tulee selvästi ja tarkkarajaisesti määritellä tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoon siirtämisestä vastaavat viranomaiset. Mikäli vastuun kohdentaminen tietovarannon ylläpidosta vastaavalle valtion viranomaiselle on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua, tulisi vastuun mahdollistava sääntely olla ensisijainen vaihtoehto sääntelytavan valinnassa. Mikäli säilyttämistä ja arkistoon siirtoa koskevat vastuut määritellään tietovarantokohtaisesti lainsäädäntöön, ohjaa sääntely voimakkaammin kuntia ja hyvinvointialueita siihen, että ne itse luopuvat keskitettyihin tietovarantoihin tallennettujen tietoaineistojen säilyttämisessä, ellei siihen ole toiminnallista tarvetta. Työryhmän näkemyksen mukaan tietovarantojen sääntelystä ja yhteentoimivuuden ohjauksesta vastaavien ministeriöiden tulisi edistää sääntelyn muutoksia.
- 1.3. Tietoaineistojen elinkaaren kokonaisvaltainen kuvaaminen.** Tietovarannon suunnittelun yhteydessä tulee tietovarannossa ylläpidettävien tietojen osalta kuvata tietoaineistojen elinkaari riittävässä laajuudessa myös tietoaineistoja ylläpitävien viranomaisten osalta. Tavoitteen huomioimisella pyritään välttämään tilanteita, joissa kansallisten tietovarantojen tietojen ylläpidosta muodostuu päällekkäisiä ja ylimääräisiä menettelyitä tietoaineistosta vastaaville kunnallisille ja hyvinvointialueiden viranomaisille. Tietovarannon elinkaaren hallinnan suunnitteluun sisältyy arkistointia koskevan esityksen tekeminen Kansallisarkistolle ja siten päällekkäisen arkistoinnin purkaminen. Työryhmän näkemyksen mukaan erityisesti jatkossa kansallisia tietovarantoja kehitettäessä tulee tunnistaa, miten tietoaineistoja käsitellään elinkaaren eri vaiheissa ja määritellään mikä taho on vastuussa käsittelyvaiheesta. Samoin tulee tunnistaa kaikki

tehtävän hoidossa muodostuvat tietoaaineistot, vaikka vain osa hallitaan keskitetyssä tietovarannossa.

1.4. **Tietovarantoihin tallennettavien tietojen yhdenmukaisuuden ja laadun edistäminen.**

Tietovarantokohtaisesti tulee määritellä yhtenäiset toimintatavat ja tietorakenteet tiedon tuottamiseen, minkä toteutumista seurataan ja ohjataan. Tiedon laatu ja yhtenäisyys vaihtelevat merkittävästi tietovarantokohtaisesti. Eri tietovarannoissa on kehitetty erilaisia menetelmiä tiedon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Osa vaatimuksista on määritelty lainsäädännössä ja osa vaatimuksista perustuu ohjeisiin ja muihin määräyksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan tietovarantokohtaisesti laadittavilla ja ylläpidettävillä yhteisillä toimintatavoilla ja tietorakennemäärityksillä voidaan edistää, että tietovarantoihin tuotetaan laadukasta tietoa, joka on riittävästi metatiedotettua ja siten käytettävää myös muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tietoaaineistoilla tulisi olla metatiedot, jotka kuvaavat tiedon elinkaarta ja osoittavat tiedon eheyden ja muuttumattomuuden ja mahdollistavat siten tietoaaineistojen luotettavan käytön ja arkistoinnin.

1.5. **Seulontapäätösten ajantasaistaminen. Kansallisissa tietovarannoissa hallinnoitaville tietoaaineistoille laaditaan ajantasaiset seulontapäätökset, joissa määritellään arkistoitavat tietoaaineistot ja joiden avulla voidaan purkaa päällekkäistä arkistointia.**

Työryhmän näkemyksen mukaan Kansallisarkiston seulontapäätöksillä tulee tukea tiedon arkistointia keskitetyistä tietovarannoista ja vähentää arkistoitavan tiedon pirstoutumista eri järjestelmiin. Seulontapäätöksillä tulee purkaa nykyistä päällekkäistä arkistointia ja selkeyttää mitkä tietoaaineistot siirretään arkistoon kansallisista tietovarannoista ja minkä tietoaaineistojen arkistointi jää kuntien ja hyvinvointialueiden tai muiden tiedon tuottajien vastuulle. Kansallisarkiston seulontapäätöksillä tulee määritellä arkistoitavaksi yleisen edun mukaista arkistollista käyttöä parhaiten palveleva tietoaaineisto. Arkistolain perusteella seulontaesityksen valmistelu on tietoaaineistoista vastaavan viranomaisen vastuulla ja seulontapäätöksen eli arkistoitavien tietoaaineistojen määrittelyn tekee Kansallisarkisto.

2. **Kehittämissuhteet keskitetyn arkistoinnin valmiuksien edistämiseksi:**

2.1. **Arkistoinnin lainsäädäntöä kehitetään tukemaan tietoaaineistojen siirtoa kansallisesta tietovarannosta. Uudistettavassa arkistolainsäädännössä tulee huomioida, että keskitetyn tietovarannon ylläpitäjä voi toteuttaa arkistoitavien tietoaaineistojen siirron Kansallisarkistoon.**

Työryhmän näkemyksen mukaan arkistointia koskevan yleislainsäädännön valmistelusta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi varmistaa uutta arkistolainsäädäntöä kehitettäessä, että valmisteltavana oleva lakiehdotus sisältää mahdollisuuden, että keskitetyn tietovarannon ylläpitäjä toteuttaa siirron Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun.

2.2. **Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun rajapintojen kehittäminen.**

Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelussa kehitetään rajapintasiirtoja tukevat ominaisuudet, joiden avulla tiedonsiirtoja keskitetyistä tietovarannoista voidaan automatisoida. Toistaiseksi Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palvelun SAPA-järjestelmään

on mahdollista siirtää vain käyttöliittymän kautta eli siirrot tapahtuvat manuaalisesti. Rajapintatoiminnallisuudet mahdollistavat jatkossa, että keskitetyistä tietovarannoista on mahdollista lähettää rajapintojen kautta sekä metatietoja että itse tietoaineistoja SAPA-järjestelmän hallintaan. Rajapintojen kehittäminen ja palveluväylään kytkeytyminen on tarkoitus toteuttaa vuosien 2024–2025 aikana osana sähköisen arkistoinnin palvelun laajentamista koko julkiseen hallintoon. Työryhmän näkemyksen mukaan Kansallisarkiston tulee tehdä kehittämisessä tiivistä yhteistyötä kansallisista tietovarannoista vastaavien viranomaisten kanssa.

2.3. Arkistoitujen tietoaineistojen käytön kehittäminen. Kansallisarkistoon siirretyn digitaalisen tietoaineiston käyttöä kehitetään siten, että Kansallisarkistoon siirrettyjä tietoaineistoja voidaan asettaa saataville nykyistä joustavimmilla tavoilla. Toistaiseksi Kansallisarkiston sähköisiä tietoaineistoja voidaan käyttää vain Astia-palvelun kautta. Käytön rajapintojen kehittäminen on tarkoitus toteuttaa sekä avoimille että käyttörajoitetuille tietoaineistoille vuoden 2025 loppuun mennessä.

3. Kehittämissuhteet kansallisten tietovarantojen yhteentoimivuuden ja tiedonhallinnan edistämiseksi:

3.1. Arkistoinnin sisällyttäminen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointivelvoitteeseen. Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointivelvollisuus tulisi laajentaa koskemaan tietoaineiston arkistoon siirtämistä, arkistointitapaa ja arkistopaikkaa tai tuhoamista. Useiden viranomaisten käyttöön tarkoitettujen kansallisten tietovarantojen suunnittelussa korostuvat etukäteisarviointitietojen ylläpidon ja hyödyntämisen aiheuttamista vaikutuksista viranomaisten tiedonhallintaan. Voimassa olevassa tiedonhallintalaissa muutosvaikutusten arvioinnissa huomioon otettaviksi vaatimuksiksi ei ole eksplisiittisesti määritelty suunnitellun muutoksen vaikutuksia tietojen arkistointiin. Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintalain 5 §:n 3 momenttiin tulisi lisätä vaatimus arvioida suunnitellun hallinnollisen uudistuksen ja tietojärjestelmien käyttöönoton vaikutuksia muualla laissa säädettyyn tietojen arkistointiin. Arkistointia koskevan yleislainsäädännön valmistelusta vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi, tiedonhallintalain valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön kanssa, huomioida työryhmän ehdotus ja lisätä ehdotuksen mukainen sääntely valmisteilla olevaan lakiehdotukseen, jossa tiedonhallintalakiin tehdään muitakin muutoksia (OKM057:00/2021).

3.2. Tietovarantoja koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen lainvalmistelijoille suunnatuilla ohjeilla. Kansallisia tietovarantojen koskeva sääntely ei tällä hetkellä ole yhdenmukaista. Toimialakohtaiset erot sääntelyssä ovat aiheuttaneet muun muassa sen, että tietovarantojen ja tietoaineistojen ylläpitoon sekä tietojen hyödyntämiseen liittyvistä vastuista säädetään tietovarannoittain eri tavoin. Tällä hetkellä tietovarantojen erityissääntelyssä huomioonotettava yleislainsäädäntö koostuu tiedonhallintaa, tietosuojaa sekä tietojen luovuttamista ja salassapitoa koskevasta sääntelystä, joka sisältyy useampaan eri säädökseen. Työryhmän näkemyksen mukaan voimassa oleva yleissääntely ei muodosta riittävän yhtenäistä ja tarkkarajaista tietovarantojen erityislainsäädäntöä ohjaavaa säännöstöä. Mainitun vuoksi lainvalmistelusta

vastaaville ministeriöille tulisi muodostaa yhtenäiset ohjeet, mitä usean viranomaisen käyttöön tarkoitettuja tietovarantoja (ml. tässä selvityksessä tarkoitetut kansalliset tietovarannot) koskevan sääntelyn valmistelussa tulisi ottaa huomioon ja mikä olisi suositeltava sääntelytapa ja -taso, jolla muun muassa tietovarannon ylläpitoon liittyvistä vastuista tulisi säännellä. Työryhmän näkemyksen mukaan oikeusministeriön tulisi yhdessä toimialoista vastaavien ministeriöiden kanssa arvioida mainitun ohjeistuksen tarvetta ja käynnistää tarvittavien ohjeiden laadinta.

3.3. Kansallisten tietovarantojen kehittämisen koordinointi. Kansallisten tietovarantojen kehittäminen edellyttäisi jatkossa koordinoitua yhteistyötä tietovarantojen ylläpitäjien, tietovarannoissa ylläpidettävistä tietoaineistoista vastaavien sekä tietovarantojen hyödyntäjien välillä. Kansallisten tietovarantojen kehittämiseksi ei tällä hetkellä ole olemassa yhteistä tavoitetta tai tiekarttaa, johon eri viranomaiset voisivat suunnittelussaan ja toimenpiteiden valinnassa tukeutua. Tietovarantojen kehittäminen tapahtuu tietovarantokohtaisesti hyvin erilaisiin käytäntöihin perustuen. Työryhmän näkemyksen mukaan kansallisten tietovarantojen tehokas hyödyntäminen ja tietovarantojen avulla tavoiteltavien hyötyjen saavuttaminen edellyttäisi jatkuvaa yhteistyön koordinoitua sekä viranomaisten välistä pidemmän aikavälin suunnittelua ja kehittämisen koordinoitua. Tiedonhallintalain 7 §:ssä säädetään valtiovirainministeriön velvollisuudesta huolehtia, että julkisen hallinnon tiedonhallintaa sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinoitua varten on järjestetty valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten sekä hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien ja kuntien viranomaisten yhteistyötavat ja -menettelyt. Työryhmän näkemyksen mukaan kansallisten tietovarantojen kehittämisen koordinointi olisi luonteva osa valtiovirainministeriöille tiedonhallintalaissa säädettyä velvollisuutta, joka ministeriön tulisi ottaa huomioon yhteistyön järjestämisessä.

Jatkotoimenpiteet

Työryhmä on nostanut kehittämis ehdotusten pohjalta seuraavia toimenpiteitä tarkempaan toimenpidesuunnitelmaan. Jatkotoimenpiteinä on esitetty yleisempiä tavoitteita, jotka kohdentuvat laajemmin kansallisten tietovarantojen arkistoinnin edellytysten kehittämiseen. Yksittäisiä tietovarantokohtaisia tavoitteita ei ole määritelty, vaan niiden suunnittelu jää tietovarantojen ylläpidosta vastaavien toimijoiden yhteistyössä tietovarantojen sääntelystä ja yhteentoimivuuden ohjauksesta vastaavien ministeriöiden kanssa suunniteltaviksi. Toimenpidesuunnitelmaan on nostettu sellaisia toimenpiteitä, jotka työryhmän näkemyksen mukaan tulisi toteuttaa nopealla aikavälillä eli noin vuoden aikataululla. Tehtävien vastuut jakaantuvat useiden tahojen kesken.

Keskeisinä toimenpiteinä työryhmä näkee lainsäädännön muutosten varmistamisen osana arkistointia koskevan yleislainsäädännön käynnissä olevaa valmistelua kuluvan vuoden aikana. Lisäksi työryhmä näkee keskeisenä tavoitteena kansallisten tietovarantojen arkistointia koskevien pilottien tarkemman suunnittelun ja varsinaisten pilottien käynnistämisen. Tarkemmat suunnitelmat pilottikohteista ovat raportin liitteenä.

Nro.	Toimenpide-ehdotus	Vastuutaho	Aikataulu
1.	Kansallisten tietovarantojen arkistoinnin kehittäminen saatetaan osaksi digitaalisen kompassin toimenpanosuunnitelmaa osana yhteentoimivia julkisia palveluita.	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Syksy 2023
2.	Laaditaan JTS-ehdotus kansallisten tietovarantojen arkistoinnin pilotoinnin toteuttamiseksi.	Opetus- ja kulttuuriministeriö, Kansallisarkisto	Kesä 2023
3.	Kansallisten tietovarantojen arkistoinnin pilotoinnin valmistelu projektimuotoisesti.	Opetus- ja kulttuuriministeriö, Kansallisarkisto, Opetushallitus ja Ruokavirasto	Käynnistetään syksy 2023

4.	<p>Lainsäädännön muutosten toteuttaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arkistolainsäädännön kansalliseen arkistotietovarantoon siirtäminen • Tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa säädetyn tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointivelvollisuus 	Opetus- ja kulttuuriministeriö, Valtiovarainministeriö	Kesä ja syksy 2023
5.	Lainvalmistelijoille suunnatun ohjeen valmistelun käynnistäminen koskien tietovarantojen sääntelyä ja sen yhdenmukaistamista.	Oikeusministeriö, Valtiovarainministeriö	Syksy 2023
6.	Kansallisten tietovarantojen kehittämisen koordinointi käynnistetään valtiovarainministeriössä.	Valtiovarainministeriö	Kevät 2024
7.	Kansallisten tietovarantojen arkistoinnin pilotoinnin käynnistäminen, mikäli hanke saa rahoituksen.	Kansallisarkisto, Opetushallitus, Ruokavirasto	Kevät 2024

Liitteet

Liite 1: Pilotointisuunnitelma: Opetushallituksen varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda ja opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto

Opetushallitus vastaa siirron valmistelusta tietovarantojen ylläpitäjänä. Kansallisarkisto tarjoaa ohjausta ja tukea siirtovaatimusten soveltamisessa, siirtopaketin muodostamisessa ja siirtämisen testauksessa.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon ja varhaiskasvatuksen tietovarannon Vardan arkistoitavat tietosisällöt

Siirrettävän tietoaineiston arkistollisesta arvosta tulee olla tehtynä seulontapäätös, jossa määritellään mitkä tiedot ovat arkistoitavia ja voidaan siirtää Kansallisarkiston sähköisen arkiston palveluun.

Varhaiskasvatuksen tietovarannosta (Varda) arkistoitavat tiedot on määritelty seulontapäätöksessä (KA/14277/07.01.01.03.01/2020). Tietovarannon sisältämät tietoaineistot ovat varsin kattavasti arkistoitavia.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta (KOSKI ja eHOKS) on jätetty seulontaesitys maaliskuussa 2022, mutta seulontapäätöstä ei ole vielä annettu. Opetushallitus on esittänyt, että yhteiskunnallisesti merkittävä aineistokokonaisuus tulisi pidempää tarkastelujaksoa varten arkistoida pysyvästi loogisina aineistokokonaisuuksina. Laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä on määritetty suostumusperusteisesta tietojen tallentamisesta vapaan sivistystyön koulutusta ja taiteen perusopetusta koskevien tietojen osalta, joista Opetushallitus katsoo, ettei tietoja tulisi arkistoida pysyvästi, sillä henkilöllä on oikeus peruuttaa suostumus tietojen tallentamiseen milloin tahansa eivätkä tiedot muodosta eheää kokonaisuutta.

Kansallisarkistoon voidaan siirtää tietoaineistoja, jotka ovat arkistovaiheessa tai säilytysvaiheessa olevia aineistoja, joiden käyttötarpeet alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ovat vähäisiä. Lain valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017 mukaan lähes kaikki opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot ovat pysyvästi säilytettäviä (11 §). Hallituksen esityksessä (HE 72/2017) pysyvää säilyttämistä on perusteltu seuraavasti: ”Tämä olisi perusteltua erityisesti opetuksen, koulutuksen tai tutkinnon suorittajan kannalta. Henkilö voi tarvita tutkinnon suorittamista koskevia tietoja vielä vuosia ja vuosikymmeniä suorittamisen jälkeen esimerkiksi työnhaussa tai jatko-opintoihin hakeuduttaessa.” Perustelu näyttäisi liittyvän tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, joka ei käytännössä kuitenkaan ole pysyvä, vaan oppilaan tai opiskelijan elinajan mittainen. Tästä seuraa, että pääosa tietovarannon tiedoista on säilytysvaiheessa vielä kymmeniä vuosia, sillä tietoja oppijoista ja opiskeluoikeuksista on alettu tallentaa pääsääntöisesti vuoden 2018 alusta alkaen.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto sisältää pääsääntöisesti tietoa henkilön suorittamista koulutuksista (opinto- ja tutkintotiedot). Varda- tietovaranto taas sisältää varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten tietojen lisäksi tietoa myös varhaiskasvatustoimijoista, varhaiskasvatuksen työntekijöistä sekä lasten huoltajista ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Varhaiskasvatuslaki säätelee Varhaiskasvatuksen tietovarannon tietosisällöstä sekä myös lokitiedoista (Varhaiskasvatuslaki 540/2018,

67 §). Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa ei säädetä erikseen tietovarannon lokitiedoista (Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017, 30 §). Molemmissa palveluissa syntyy kuitenkin lokitietoa, johon Vardan seulontapäätöksessä on myös otettu kantaa.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot ovat pääosin päällekkäisiä koulutustoimijoiden omien tietojen kanssa. Lisäksi myös koulutuksenjärjestäjillä on keskeisten opinto- ja tutkintotietojen arkistointivelvoite. Varda- tietovarannon kohdalla ei ole yhtä selkeää päällekkäisyyttä arkistoitavissa tiedoissa. Kunnat arkistovat lasten varhaiskasvatussuunnitelmat. Varda- tietovaranto taas sisältää suunniteltua tietoa varhaiskasvatuksesta. Esimerkkinä päällekkäisyydestä kunnat säilyttävät varhaiskasvatuksen henkilöstön työsuhteista enemmän tietoa kuin tietovarantoon tallennetaan. Näillä tiedoilla on työnantajan velvoitteista johtuen pidemmät säilytysajat kuin tietovarannossa annetussa laissa on määritetty.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto ja Varda- tietovaranto sisältävät tietoa lähtökohtaisesti vuodesta 2018 ja 2019 alkaen. Mikäli katsotaan, että valtakunnallisten tietovarantojen tietojen säilyttäminen ja arkistointi voisivat hoitaa toistenkin yhteisrekisterinpitäjien säilytys- ja arkistointivelvoitteet, tulee huomioida, että kyseisillä toimijoilla on tietoa jo tuota aiemmalta ajalta. Lisäksi on jo tunnustettu, että Varda- tietovarannon tiedot vuosilta 2019-2020 ovat puutteellisia, samoin opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiedot eivät ole yhtä eheitä vuosilta 2018-2019 kuin sen jälkeen. Koulutus- ja varhaiskasvatustoimijoilla on todennäköisesti näiltä vuosilta tiedonlaadultaan parempaa tietoa, joten säilyttämisen ja arkistoinnin keskitetty malli olisi mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuodesta 2020 alkaen.

Molempiin valtakunnallisiin tietovarantoihin siirretään tietoja rajapintayhteyksillä, mutta myös syöttökäyttöliittymien kautta manuaalisesti. Manuaalisessa tiedon syöttämisessä on erityinen riski tietojen virheellisyydelle. Vaikka tietovarannoista annetuissa laeissa on pyritty huomioimaan määräaikaisesti säilytettävien tietojen osalta tarpeeksi pitkä aika varhaiskasvatuksen tai koulutuksen päättymisestä, on olemassa riski, että tietovarannoissa oleva tieto ei ole yhtä oikeellista kuin koulutus- tai varhaiskasvatustoimijoiden järjestelmissä oleva tieto.

Valtakunnallisissa tietovarannoissa annetuissa laeissa yhteisrekisterinpitäjäyys on määritetty Opetushallituksen sekä tietoa tallentavien toimijoiden välille. Varda- tietovarannossa rekisterinpitäjäyys on jaettu Opetushallituksen sekä kunnan, kuntayhtymän tai yksityisen palveluntuottajan välille (Varhaiskasvatustalaki 540/2018, 67 §). Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa rekisterinpitäjäyys on jaettu Opetushallituksen sekä koulutuksen ja opetuksen järjestäjien välille (Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä 884/2017, 5 §). Molemmissa tietovarannoista annetuissa laeissa on erikseen määritetty tilanne, jossa rekisterinpitäjän toiminta lakkaa eivätkä kyseisen rekisterinpitäjän tehtävät siirry toiselle oikeushenkilölle. Tällöin kyseisten tietovarantoon tallennettujen tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii Opetushallitus. Näiden tilanteiden tulkinta on kuitenkin yhä epäselvää siltä osin, muuttuuko tietovarantoihin tallennettu kopiotieto luonteeltaan niin sanotusti alkuperäiseksi, varsinkin, jos alkuperäiset tietoaineistot eivät ole sähköisessä muodossa. Tällaisten toimijoiden tietojen siirtymisprosessi Opetushallitukselle on myös yhä epäselvää, eikä laki valtakunnallisesta opinto- ja

tutkintorekistereistä tai varhaiskasvatuslaki ohjaa prosessista tarkemmin esimerkiksi määrittäessä yhteisrekisterinpitäjien vastuita. Pilotia toteuttaessa olisikin hyvä huomioida, mitä tapahtuu koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjien muille asiakirjoille.

Tietojen luovutus Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisesta tietovarannosta ja Varda-tietovarannosta

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tietojen luovutusta ohjaa julkisuuslaki, mikä tarkoittaa, että tietojen luovuttamiseen liittyy tietopalveluihin liittyviä velvoitteita, joten on tarpeen miettiä käytännössä, mikä taho vastaa arkistoituihin aineistoon liittyvistä tietopyynnöistä. Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ei koske Varda- tietovarannon tietoja tietojen luovutusten osalta samalla tavoin kuin opetuksen ja koulutuksen valtakunnallista tietovarantoa. Tietojen luovuttaminen tietovarannosta vaatii syvällistä varhaiskasvatuslain tuntemusta, jotta tietojen luovutuksesta vastaava taho osaa arvioida tietopyynnön lainmukaisuuden. Näiden tietovarannoista arkistoitavien tietosisältöjen rekisterinpitäjäys pitää siirron yhteydessä ratkaista. Toimiiko Kansallisarkisto arkistoitujen tietojen rekisterinpitäjänä ja vastaa osaltaan tietovarannoista annettujen lakien tulkinnasta tiedonluovutukseen liittyen vai jatkavatko rekisterinpitäjinä yhä yhteisrekisterinpitäjät Opetushallitus ja koulutustoimijat/varhaiskasvatuksen järjestäjät? Tietojen luovutuksen prosessi arkistoitujen aineistojen osalta tulisi selvittää pilotin aikana.

Pilotoinnin tavoiteaikataulu

Varda-tietovarannon tietojen säilytysaika tulee vuoden 2024 lopussa ensimmäistä kertaa päätökseen ja ne ovat siirrettävissä Kansallisarkistoon. Tiedot siirrettäisiin Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun todennäköisesti vuoden 2025 alkupuolella.

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tiettyjen arkistoitaviksi esitettyjen tietojen säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tulee vuoden 2023 aikana ensimmäistä kertaa päätökseen ja ne ovat siirrettävissä Kansallisarkistoon. Suunnitelmassa on toteuttaa näiden arkistovaiheeseen siirtyneiden (säilytysaika alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on päättynyt) tietojen siirto Kansallisarkistoon alkuvuonna 2024.

Pilotoinnin tavoitteet

Kyse on ensimmäisestä kerrasta, kun arkistosiirtoa valmistellaan keskitetystä tietovarannosta Kansallisarkiston sähköisen arkistoinnin palveluun. Pilotin tavoitteena on selvittää esimerkin avulla

- siirron teknistä toteutusta
- siirtomahdollisuus siard-muodossa relaatiotietokannasta
- siirron vaikutuksia Opetushallituksen sekä palvelun (varhaiskasvatus/opetustoimi) järjestäjien tiedonhallintaan
- siirron vaikutuksia Kansallisarkistolta edellytettävään palveluun
- siirron vaikutuksia tietoaineiston käytettävyyteen
- aineiston käytettävyys arkistosta teknisesti sekä loogisena kokonaisuutena

- aineiston käyttö toiminnallisena prosessina. (Käytettävyyden osalta kyse on vaikutuksista, jotka realisoituvat pitkällä aikajänteellä aineiston ollessa arkistokäytön piirissä.)

Arviointi vaikutuksista koulutus- ja varhaiskasvatustoimijoihin tehtäisiin itse pilotointivaiheessa. Tarkasteltavana olisivat ainakin hyödyt koulutus- ja varhaiskasvatustoimijoille, arkistoitavien aineistojen yhdenmukaisuus sekä tietojen hyödyntämisen prosessit jatkossa. Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon tietoihin kohdistuu tietopalvelupyynnöjä tasaiseen tahtiin ja tietoja hyödynnetään niin tilastointipalvelu Vipusessa kuin esimerkiksi Tilastokeskuksen aineistoissa. Samoin Varda-tietovarannon tietoja hyödynnetään laissa säädetysti arvioinnissa, tilastoinnissa, seurannassa ja tutkimuksessa. Koulutustoimijat puolestaan vastaavat tietopyyntöihin, joita kohdistuu erityisesti opinto- ja tutkintotietoihin. Pilotointia tehdessä tulee arvioida, onko opinto- ja tutkintotietojen säilyttämistä ja tietopalvelua mahdollista toteuttaa Opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon kautta tietovarantoa kehittämällä (esimerkiksi tutkintotodistusta vastaavan rekisteriotteen tai vastaavan tulostamisen mahdollistaminen palvelusta). Lisäksi on tehtävä päätös tietoaineistojen rekisterinpitäjyydestä. Mikäli aineistojen rekisterinpitäjänä on edelleen Opetushallitus, tulee selvittää miten Opetushallitus voi hyödyntää Kansallisarkiston palveluita tietojen käytön järjestämisessä. Mikäli Kansallisarkisto toimii rekisterinpitäjänä, tulee arvioida, miten Kansallisarkisto pystyy vastaamaan tietopyyntöihin.

Kustannukset ja henkilöresurssitarve

Siirron kustannuksista vastaa siirtäjä. Tarvittavat resurssit ovat pitkälti henkilöstöresursseja. Siirtoon liittyvät seuraavat tehtävät:

- siirtosopimuksen sekä yksityiskohtaisen siirtosuunnitelman laatiminen (substanssi)
- siirtopaketin muodostaminen Kansallisarkiston ohjeiden mukaisesti (substanssi)
- kuvailutiedon tuottaminen toimijasta, tehtävästä, siirrettävästä paketista sekä tietoaineistosta (esim. taulujen kuvaukset) (substanssi)

Tietojen poistaminen tietovarannosta ja siirtäminen Kansallisarkistoon vaatii teknistä toteutustyötä, sillä siirrettävät tiedot tulee erotella tietovarannon tiedoista. Valtakunnallisesta tietovarannosta luovutetaan tietoa eri tahoille useiden eri rajapintojen kautta, mutta tietojen siirtämisen tekninen prosessi Kansallisarkistoon vaatii oman toteutuksensa. Pilotoinnin yhteydessä tulee selvittää millaista kehitystyötä edellyttäisi siirtopaketin muodostamisen ja tietojen poistamisen automatisointi (tietojen poiminta tiettyjen ehtojen mukaisesti), jolloin paketin muodostaminen ja poistaminen ei olisi aina manuaalinen toimenpide.

Siirron toteuttaminen ei ensimmäisessä vaiheessa vapauta henkilöresursseja tai vähennä tietojen ylläpitokustannuksia koulutuksen järjestäjiltä. Kustannushyötyjä saadaan pitkällä aikavälillä purkamalla päällekkäistä säilyttämistä ja arkistointia. Tämä edellyttää todennäköisesti tietovarannon ja toimintamallin kehittämistä. Lisäksi se edellyttää seurantapäätösten yhtenäistämistä erityisesti opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon ja kuntien opetustoimen osalta sekä opinto- ja tutkintotietojen säilytysaikojen arviointia alkuperäiseen käyttötärpeeseen huomioiden opetuksen ja koulutuksen valtakunnallisessa tietovarannossa säilytettävät tiedot.

Liite 2: Suunnitelma mallinnuksesta: Ruokaviraston ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjausjärjestelmä VATI

Tavoitteena on tuottaa mallinnus, jonka avulla arvioidaan keskitetystä tietovarannosta tapahtuvan siirron edellytyksiä ja vaikutuksia. Toisena vaihtoehtona mallinnuksessa arvioidaan nykyisen toimintamallin jatkamista siten, että valvontayksiköiden tiedonhallintaa tuetaan rajapintoja kehittämällä. Mallinnuksen osapuolina ovat Ruokavirasto järjestelmän ylläpitäjänä, ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköt tiedon tuottajina sekä Kansallisarkisto sähköisen arkistoinnin palvelun ylläpitäjänä.

Mallinnusvaihtoehtojen työpöytäkokeiluun tarvitaan resurssia Ruokavirastosta, useammasta kunnasta, Kansallisarkistosta sekä jossain määrin myös AVI:sta sekä Valvirasta. Kunnilla on käytössä erilaisia toimintatapoja ja asianhallintajärjestelmiä, joten nykytilan tarkka kuvaaminen on aluksi tarpeen. Pilotoinnin resurssitarvetta voi alustavasti arvioida seuraavasti:

- kuntien edustajan työaika 5–10 htp/osallistuva kunta
- Ruokavirasto 50 htp.
- Kansallisarkisto 30 htp.
- AVI 10 htp.
- ja Valvira 5 htp.
- kustannukset yhteensä noin 100 000 €

Ympäristöterveydenhuollon tietoaineistojen arvonmäärityksen tilanne

Toiminnanohjausjärjestelmä VATI on valvontakohteiden rekisteri, johon valvontatiedot kertyvät valvontakohteittain. Tietetyt rekisteritiedot päivittyvät, mutta valvontahistoria on kertyvää tietoa.

Siirron toteuttaminen Ruokaviraston ylläpitämästä tietojärjestelmästä edellyttää, että Kansallisarkisto on määrittänyt tietoaineiston arkistoitavaksi (seulontapäätös). VATI- järjestelmän sisältämistä tietoaineistoista on tehty seulontaesitys: KA/6420/07.01.01.03.01/2022. Ruokavirasto esittää, että järjestelmän tiedot tulisi säilyttää määräajan, koska alkuperäiset tiedot arkistoidaan kunnissa. Kuntien ympäristöterveydenhuollosta on annettu seulontapäätökset 10.2.2003 (KA 346/43/02) ja 19.10.2020 (KA/27492/07.01.01.03.01/2017). Pysyvästi arkistoitavia ovat erilaiset päätökset valmisteluasiakirjoineen sekä valvontaan ja tarkastuksiin liittyvät kertomukset. VATI-järjestelmään tuottavat tietoa myös aluehallintovirastot.

Mallinnuksen tavoitetila – keskitetty säilyttäminen ja arkistointi

Ympäristöterveydenhuollon valvontajärjestelmä toimii keskitettynä säilyttämisen välineenä. Kunnat arkistivat itse toimielinpäätöksentekoon liittyvät tietoaineistot, jotka liittyvät viitetiedoilla valvontajärjestelmän tietoaineistoihin. Siirrot Kansallisarkistoon toteutuvat valvontajärjestelmästä siirtosuunnitelmaan pohjautuen.

Keskitetyn toimintatavan vaikutukset – ennakoarvio

Ruokaviraston sekä ympäristöterveydenhuollon järjestäjien tiedonhallintaan: Keskitetyllä ratkaisulla pystyttäisiin vähentämään ympäristöterveydenhuollon toimijoiden päällekkäisiä tiedonhallinnan tehtäviä, erityisesti tiedon moninkertaista tallentamista, säilyttämistä ja arkistointia. Vaikutuksena olisi koko maan tasolla merkittävä työajan vapautuminen perustehtävään (pelkästään tietojen tallentamisen osalta jopa 80 htv). Säästöjä tulisi valvontayksiköille myös asianhallintajärjestelmien käyttäjämäärien vähentymisestä. Ratkaisu edellyttäisi kehittämis-, ylläpito- ja ohjausresurssia Ruokavirastolle.

Kansallisarkiston palveluun: Keskusvirastolla voidaan arvioida olevan siirtoihin parempi kyvykkyys kuin kuntaorganisaatioilla ja hyvinvointialueilla. Siirtoja tehtäisiin vain yhdestä järjestelmästä (VATI), sen sijaan, että jokainen valvontayksikkö siirtäisi tietoja omasta asianhallintajärjestelmästä (valvontayksiköitä on tällä hetkellä 61, mikäli tehtävä siirtyy hyvinvointialueille, olisi valvontayksiköitä 19).

Tietoaineiston käytettävyyteen: Aineiston käytettävyys arkistosta teknisesti sekä loogisena kokonaisuutena riippuu siirron toteutustavasta ja osin myös siirtosyklistä. Yksinkertaistettuna voidaan arvioida keskitettyjen siirtojen ja suurten siirtopakettien varmistavan tiedon yhdenmukaisuuden ja siten parantavan aineiston käytettävyyttä tulevaisuudessa. Käytettävyyden osalta kyse on vaikutuksista, jotka realisoituvat pitkällä aikajänteellä aineiston ollessa arkistokäytön piirissä.

Keskitetyn toimintatavan haasteet – ennakoarvio

Tietojen epätasainen laatu: Tällä hetkellä kukin valvontayksikkö ohjeistaa itse asiakirjojen käsittelyä. Tietoja tallennetaan järjestelmään monilla eri tavoilla. Osa käyttäjistä tallentaa tiedot kattavasti ja osa vain keskeisimmät tiedot. VATI-järjestelmään viedyt tiedot ovat metatiedoiltaan puutteellisia. Tietojen laadulla on suora vaikutus siihen, mistä ajankohdasta lähtien päällekkäistä säilyttämistä ja arkistointia voitaisiin lähteä purkamaan.

Keskitetyn ratkaisun edellytyksistä

Lainsäädännön kehittäminen: VATI:ssa hallinnoitavaa tietoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että vastuut tietojen säilyttämisestä, arkistoinnista sekä tiedonhallinnan ohjauksesta tarkentuvat. Vastuiden selkeyttäminen edistäisi järjestelmän kehittämistä ja tietojen yhdenmukaista tuottamista ja hallintaa.

VATI-järjestelmän kehittäminen työryhmän esittämien tavoitteiden mukaisesti: VATI:n hyödyntäminen ainoana säilyttämisen välineenä edellyttäisi asiarekisterin ominaisuuksien kehittämistä. Erityisesti kehittämistarve kohdistuu tietosuojaa sekä julkisuutta ja salassapitoa tukeviin ominaisuuksiin sekä elinkaaren hallintaa tukeviin ominaisuuksiin. Kehittäminen edellyttää sekä henkilöresurssia että mahdollisuutta hankkia järjestelmäkehittämistä.

Toimintamallin ohjaaminen: Vaatii valtakunnallista ohjausta ja toisaalta myös sitoutumista yhteisten toimintamallien käyttöön.

Seulontapäätösten yhteensovittaminen: VATI-valvontajärjestelmän tietosisältöä sekä kuntien ja aluehallintovirastojen tietoaaineistoja koskevat seulontapäätökset tulisi sovittaa yhteen siten, että päällekkäistä arkistointia ei synny.

Mallinnuksen vaihtoehtoinen toteutustapa – rajapintasiirrot

Tarvittavat Vati-valvontajärjestelmässä tuotetut tiedot siirretään automaattisesti rajapinnan kautta kunkin käyttävän organisaation asiantuntijajärjestelmään. Valvontayksiköt huolehtivat edelleen tietojen säilyttämisestä ja arkistoinnista.

Mallin vaikutukset

Ruokaviraston sekä ympäristöterveydenhuollon järjestäjien tiedonhallintaan: Ratkaisulla pystyttäisiin vähentämään ympäristöterveydenhuollon toimijoiden päällekkäisiä tiedonhallinnan tehtäviä. Vaikutuksena olisi koko maan tasolla merkittävä työajan vapautuminen perustehtävään. Ratkaisu edellyttäisi kehittämisresurssia Ruokavirastolle sekä kuntien valvontayksiköille.

Kansallisarkiston palveluun sekä arkistointiin: Kunnilla ja hyvinvointialueilla ei ole veloitetta siirtää arkistoitavia aineistojaan Kansallisarkistoon vaan siirtäminen on vapaaehtoista. Vastuu arkistoitavan tiedon säilymisestä sekä siirtojen toteuttamisesta olisi kullakin valvontayksiköllä erikseen. Siirtoja olisi määrällisesti enemmän ja ne saattaisivat olla erilaatuisia.

Tietoaaineiston käytettävyyteen: Aineiston käytettävyys arkistosta teknisesti sekä loogisena kokonaisuutena riippuu siirron toteutustavasta ja osin myös siirtosyklistä. Erilliset siirrot voivat vaikuttaa tiedon laatuun, muotoon ja käytettävyyteen negatiivisesti.

Rajapintaratkaisun edellytyksistä

Lainsäädännön kehittäminen: Ei vaadi lainsäädäntömuutoksia

VATI-järjestelmän kehittäminen: Rajapintaratkaisu pitää toteuttaa ja tukea valvontayksiköitä sen käyttöönotossa. Vastaanottavana järjestelmänä useita erilaisia. Lisäksi myös rajapintaratkaisu sisältää järjestelmään kohdistuvia muita kehittämistarpeita, esimerkiksi tietosuojaa sekä julkisuutta ja salassapitoa tukevien ominaisuuksien sekä elinkaaren hallintaa tukevien ominaisuuksien kehittämistä.

Toimintamallin ohjaaminen: Tarjotaan käyttöön vakiomuotoinen rajapinta. Jatkotoimet jokaisen valvontayksikön vastuulla.

Seulontapäätösten yhteensovittaminen: VATI-valvontajärjestelmän tietosisältöä sekä kuntien tietoaaineistoja koskevat seulontapäätökset tulisi sovittaa yhteen siten, arkistointi tapahtuu myöhemmän käytettävyyden näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Päällekkäisyyttä ei välttämättä pystytäkään kokonaan välttämään.