

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

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

On hyvä, että useita erillisiä lakeja yhdistetään tähän uuteen lakiin. Yhtenäisemmällä ja yhteentoimivammalla tiedonhallinnalla voidaan vahvistaa sitä, että tietoja voidaan vaihtaa eri toimijoiden välillä. Turhan byrokratian karsiminen tietojen luovuttamiseen liittyvien erillisten lupa- ja selvitystoimenpiteiden osalta on kannatettavaa. Viranomaisten jo hallussa olevien tietojen laaja hyödyntäminen karsii myös turhia kustannuksia.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn selkeyttäminen on perusteltua.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

On kannatettavaa, että useita erillisiä lakeja yhdistetään ja viranomaisten hallussa olevia tietoja voidaan hyödyntää eri toimijoiden kesken huomioiden tietosuojasäännökset.

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

Lakiehdotuksen perustelut

Laki tuo uusia velvoitteita yliopistoille vaikkakin kokonaisarkkitehtuuryötä on tehty. Tämä vaatii lisäresursointia sekä henkilöressussien että työvälineiden osalta. Perustelutekstissä mainitut summat ovat vaatimattomia. Arkistolain uudistustarve on ollut alalla tiedossa, uudistuksia on odotettu.

1 § Lain tarkoitus

Lain tavoitteet ovat hyviä: tietoaiteistojen käytettävyyden ja vastuullisen hyödyntämisen edistäminen siten, että hyvää hallintoa voidaan noudattaa tehokkaasti. Yliopistojen rinnastaminen

viranomaiseen antaa virheellisen kuvan yliopistolaitoksen asemasta suhteessa julkiseen hallintoon (Aallon lausunnosta).

Sähköisen arkistoinnin ensisijaisuus on hyvä lähtökohta. Analogisten asiakirjoja syntyy edelleen eikä niiden digitointi kaikissa tapauksissa ole järkevää esim. lyhyen säilytysajan vuoksi.

2 § Määritelmät

Luonnoksen 2 §:ssä määritellyt käsitteet ovat pääosin varsin perusteltuja, ja niistä erityisesti tietoaaineisto ja tiedonhallintayksikkö ovat onnistuneita uusia avauksia. Kuitenkin käsitelmäärittelyssä on myös arveluttavia uudistuksia ja joitakin lakiluonnoksessa esiintyviä oleellisia käsitteitä on jäänyt kokonaan määrittelemättä.

Suhtaudumme varauksella mm. arkistointi-käsitteen uudelleenmäärittelyyn, sillä sen käytöllä on nykymerkityksessään pitkät perinteet asiakirjahallinnon toiminnassa sekä alan terminologiassa, tutkimuksessa ja opetuksessa. Käsitteen uudelleenmäärittelyllä ei vaikuteta ainoastaan sanastoon, vaan tässä tapauksessa muutoksella olisi merkittäviä vaikutuksia koko alan toimintakäytäntöihin, eikä tällaisia muutoksia tulisi tehdä kevyin perustein. Mikäli luonnoksen mukaisessa määritelmässä tullaan kuitenkin pitäytymään, kiinnittäisimme lakiluonnoksen valmistelijoiden huomion siihen, että 2 §:ssä olisi tarpeen määritellä myös mm. rinnakkaiskäsite säilyttäminen, jotta käsite-erot sanaparin arkistointi – säilyttäminen välillä eivät jää epäselväksi.

Käsite asiakirja on edelleen sisällytetty lakiluonnokseen. Organisaatioiden käytännön toiminnassa asiakirjoiksi ymmärretään ja mielletään pääosin edelleen vain perinteiset paperimuotoiset aineistot (tai sähköisellä puolella korkeintaan asiakirjalta näyttävät PDF-tiedostot tai vastaavat asiakirjan olomuodot). On valitettavaa, ettei tiedonhallintalain (ja muun lainsäädännön) uudistamisella nyt saada tuotua tähän terminologiaan kaivattua uudistusta.

3 § Lain soveltamisala

Luonnoksen 3 § 3 momentin mukaan yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin lakia olisi tarkoitettu sovellettavaksi muuten kuin 2 luvun ja 34–35 §:n osalta. Nämä ovat perusteltuja rajauksia ottaen huomioon yliopistoille perustuslaissa turvatun itsehallinnon.

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

Luonnoksen mukaan 2 lukua ei sovelleta yliopistoihin. Tämä on perusteluineen oikea ratkaisu.

Lakiluonnoksen valmistelijoiden huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää uuden julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan (§ 7-9) tosiasiallisiin valmiuksiin hoitaa lakiluonnoksessa kuvattuja

tehtäviä sille visioiduin resurssein. Arkistoitavan aineiston arvonmääritys on haastava tehtävä jopa asiakirjahallintoon ja arkistoalaan vihkiytyneille pitkän linjan asiantuntijoille (tämä osaaminen on tähän asti keskittynyt ensisijaisesti Kansallisarkistoon, jonka rooli lakiluonnoksen visioimassa toimintakentässä supistuisi jatkossa merkittävästi). Ohuelti resursoitu ja kokematon lautakunta vaikuttaa ilmeisen kyvyttömältä suoriutumaan kunnialla sille kaavailuista tehtävistä.

Yliopistotkin tarvitsevat ohjausta ja neuvontaa tietoaineiston, erityisesti kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen arvonmääritykseen ja säilytykseen. Kansallisarkiston asiantuntijatuki on ollut välttämätön ja Kansallisarkiston asemaa ja velvoitteita olisi vahvistettava. Tämä ei näy luonnoksessa.

Viranomaiset ja tiedonhallintayksiköt (yliopistot ja ammattikorkeakoulut mukaan luettuna) ovat toiminnassaan tähän asti voineet luottaa asiantuntevan ohjauksen ja neuvonnan saamiseen kansalliselta tasolta (Kansallisarkisto) moninaisissa, pienemmissä ja suuremmissä säilyttämiseen, arvonmääritykseen sekä arkistointiin liittyvissä kysymyksissä. Tällaisen ohjauksen ja neuvonnan ei toivota vähenevän/poistuvan, laadullisesti heikkenevän tai hidastuvan jatkossakaan.

5 § Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus

Ministeriöille on tullut velvoite huolehtia hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Jää epäselväksi mitä tämä tarkoittaa? Onko tämä entinen viitearkkitehtuuri? Tiedonhallintakartasta säädetään asetuksella, jolloin asetuksella lain sisältö voi muuttua olennaisesti.

6 § Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottamisen yhteistyö

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottamisen yhteistyö: Tieto- ja viestintätekniikan keskitettyjen palvelujen toteuttamisen vaatimus ei sovellu yliopistojen toimintaan. Se on ristiriidassa myös yliopistojen autonomian kanssa.

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Pykälä ei koske yliopistoja, mutta mikä suhde käytännössä julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalla on yliopistoihin?

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

Tavoite tiedonhallinnan kokonaisvaltaisesta suunnittelusta on sinällään erittäin kannatettava tavoite. Luonnoksessa esitetyn uudenlaisen tiedonhallintamallin lanseeraamista voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena (eikä pelkästään siirtymäsäädöksissä mainittujen erittäin tiukkojen siirtymäaikojen ja lakiluonnoksessa puutteelliseksi jääneiden vaikutustenarvioinnin näkökulmista).

Tiedonhallintamallin muodosta tai sisällöstä ei anneta lakiluonnoksessa tarkempia kuvauksia eikä sen rakentamisesta tai toiminnalle tarjoamasta lisäarvosta ole konkreettista näyttöä olemassa. Ei myöskään ole olemassa tahoja, jotka osaisi kouluttaa ja ohjeistaa mallin rakentamisessa. Vaarana on, että tiedonhallintamallin rakentaminen kaatuu omaan mahdottomuuteensa; siitä muodostuu väistämättä alati vanhentuneessa tilassa oleva kuvaus, joka ei palvele käytännön toimintaa tai siitä luodaan vain merkityksetön kattokäsite, jonka alle kootaan nykyisin jo olemassa olevat kuvaukset (mm. tiedonohjaussuunnitelma, tietoturvakuvaukset ja kokonaisarkkitehtuurikuvaukset).

Tiedonhallintaa on tähän mennessä kuvattu erilaisista näkökulmista (mm. järjestelmätekniinen, toiminnallinen, tiedonohjauksellinen, arkistollinen, prosessillinen, tietosuoja ja –turva jne.). Kaikki näkökulmat ovat jäsentäneet kokonaiskuvaa eri tavalla (perustelluista ja pakottavistakin syistä). Vaikka näkökulmien yhteensovittaminen, yhdistäminen ja yhteentoimivuuden varmistaminen ovat kannatettavia tavoitteita, asiaan ei pidä suhtautua naivisti tai yksioikoisesti. Valmiita ratkaisuja tähän ei ole olemassa eikä lakiluonnos anna tämän tavoitteen saavuttamiseen konkreettisia eväitä. Mallin rakentamiseen kaavailtu 12kk:n määräaika on täysin mahdoton.

Lisäksi pidämme tiedonhallintamallin soveltamisvelvollisuutta ylipäätään ongelmallisena yliopistojen kohdalla suhteessa yliopistoille lailla turvattuun oikeuteen säätää sisäisestä hallinnostaan ja sen järjestämisestä. Voimme yhtyä tässä Aalto-yliopiston kommentteihin.

10 § Tiedonhallintamalli

Tiedonhallintayksikön on julkaistava tiedonhallintakartta yleisessä tietoverkossa, vaikuttaako tämä kuvauksen karkeustasoon ja aiheuttaako tämä sen, että kartasta on pidettävä sekä julkinen että sisäinen versio.

12 § Lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta

Pykälä ei ole suljettu pois koskemasta yliopistoja. Miten tämä vaikuttaa yliopistoihin?

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

13 §. Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen.

Yliopistojen osalta koko palvelutuotannon ja yhteistyökumppaneiden kaikkien työntekijöiden ja työnhakijoiden luotettavuuden selvittäminen turvallisuusselvityksissä tarkoitettulla tavalla on ylivoimaisesti ja aiheuttaa kustannuksia. Turvallisuusselvityksen kohdentaminen tulisi mielestämme tehdä vain tietyissä erikseen määritellyissä työrooleissa ja turvallisuusselvityksen kohdentaminen tulisi tehdä riskiarvioon perustuen tarpeellisiin tehtäviin, kuten IT-palvelutuotannossa ja turvallisuustehtävissä työskenteleville henkilöille. Lisäksi turvallisuusselvitys antaa kuvan vain

henkilön luotettavuudesta selvityshetkellä. Turvallisuusselvityksen voimassaolon seuraaminen tulisi velvoittaa.

Tietojärjestelmien rakentaminen sellaisiksi, että väärinkäytökset havaitaan nopeasti sekä tietojärjestelmissä tehdyistä toimenpiteistä riittävien lokitietojen kerääminen ja analysointi, on mielekkäämpi tapa varmistaa tietojen riittävä suojaaminen. Tekninen seuranta on tehokkaampi ratkaisu kuin turvallisuusselvityksen teettäminen, mutta teknisten ratkaisujenkin tulee kohdistua riskiperusteisesti oikeisiin kohteisiin.

14 §. Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluus.

Sellaiset viranomaisella olevat tai syntyvät tietoaineistot, jotka eivät toteuta viranomaisen asiakirjan määritelmää tulee käsitellä viranomaisen omaan riskiarvioon pohjautuvan luokittelun mukaisesti. Kaikki tietoaineistoon kuuluvat materiaalit eivät välttämättä ole asiakirjan määrittelyn mukaisesti asiakirjoja. Näiden materiaalien käsittely tulee myös olla riskiarvioon pohjautuvaa. Tällaista tietoa syntyy tai käsitellään muun muassa yliopistojen tutkimustoiminnassa, jota tämä laki koskee.

Riskien arviointi ja tietoturvaluus-toimenpiteiden suunnittelu tunnistettujen riskien perusteella ja korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen on aina osa ammattimaisesti toteutettua tietoturvaluuden hallintaa koko tietojärjestelmän elinkaaren ajan. 14 §:ssä on kirjoitettuna auki tietoturvaluuden parhaita käytäntöjä. Tietoturvaluuden toteuttamisen erityisvaatimuksissa on korostettu hyvin tietojärjestelmien käytettävyyden varmistamista etukäteen tehtyjen testausten kautta.

Tietojärjestelmien koko elinkaaren aikainen tietoturvaluus tulee mahdollistaa jo hankintavaiheessa. Tämä edellyttää tietoturvaluusvaatimusten asettamista suojattavan kohteen vaatimalle turvasolulle ja vaaditun tason säännöllistä todentamista koko elinkaaren ajan. Ennen tietojärjestelmän käyttöönottoa tehty työ on oleellista, vaatimusten ja toteutuksen korjaaminen myöhemmin on vaikeaa ja kallista. Tätä asiaa tulee korostaa. Vaatimus käsittelyn suunnittelusta siten, että julkinen ja salassa pidettävä voidaan erottaa vaivatta toisistaan, on erittäin hyvä mutta samalla erittäin vaikea toteuttaa käytännössä esim. työnhakijan CV:ssä on sekaisin julkista ja salaista tietoa. Tämä vaatii kalliita ja aikaa vieviä muutoksia tietojärjestelmiin.

15 §. Tietojen siirtäminen tietoverkossa.

Perustelujen ensimmäinen lause ei ole linjassa pykälän kanssa. Pykälä sisältää myös henkilötiedot kun taas perustelujen ensimmäisessä lauseessa puhutaan vain salassa pidettävistä tiedoista. Mielestämme tällaiset ristiriidat tulee poistaa.

Tietojen siirtämisen teknisten turvamekanismien ja niihin kohdistuvien uhkien kenttä on jatkuvassa muutoksessa. Suojautumisessa tulee huomioida elinkaariajattelu ja mukautuminen tulevaisuuteen siten, että esimerkiksi salausten menettely on riskiarvion näin päivitettävissä.

Tietoliikenneyhteys voidaan ajatella joko tietoteknisten laitteiden välisenä linkkinä tai päästä-päähän-linkkinä. Tämänhetkinen sanamuoto ei esimerkiksi selkeytä tilannetta, jossa tietoteknisten laitteiden välinen tuleva linkki on suojattu, mutta ennen seuraavaa linkkiä tietotekninen laitteessa tietoaaineisto on salaamattomana. Tällainen tilanne on esimerkiksi sähköpostipalvelinten välillä. Yhteys pitää siis kuvata niin että teknisesti on ymmärrettävissä tarkoitetaanko päästä-päähän salausta vai yksittäisten laitteiden välisten yhteyksien salausta. Tietoverkko terminä ei siis ole teknisestä näkökulmasta selkeä.

16 §. Tietoaaineistojen turvallisuuden varmistaminen.

Tietoturvallisuuden hallintajärjestelmän prosessien avulla varmistetaan tietoaaineistojen tietoturvallisuus, huomioiden samalla tietojärjestelmän sisältämän tietosisällön mukainen suojaamistarve. 16 § velvoitteiden ulottaminen koskemaan myös ylipistoja kaikkien tietojärjestelmien ja toimitilojen osalta on ylimitoitettua eikä sovellu ylipistojen toiminannan luonteeseen.

Tietoaaineistojen käsittelyä tulee ohjata riskiarvioinnin kautta ja mitoittaa käsittely kaikilta osin riskiarvioon pohjautuen. Tämän tulisi olla linjassa 14 § kanssa, jotta ei mahdollisteta viranomaiselta ylilyöviä tulkintoja.

17 §. Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta.

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnan järjestäminen siten, että tietojärjestelmiin on pääsy vain henkilöillä, joilla on oikeus käsitellä tietojärjestelmän tietoaaineistoja ja pääsy vain sellaiseen tietoon mitä käyttäjän työtehtäviin sidotut käyttötarpeet edellyttävät, on parhaita käytäntöjä, jotka on toteutettu uusissa tietojärjestelmissä. Vanhoissa tietojärjestelmissä voi olla tietojärjestelmän teknisistä rajoituksista johtuen työtehtäviin nähden tarpeettoman laajoja käyttöoikeuksia, mutta tilanne saadaan yleensä korjattua vain järjestelmän uusimisen yhteydessä. Vaatimuksen sisällyttämisellä lakiin voi olla suuria kustannusvaikutuksia.

Tietoaaineistoihin pääsyä rajoitetaan jo nyt toimitiloissa. Tietojärjestelmien palvelimet, levyjärjestelmät sekä muut laitteistot on sijoitettu konesaleihin, joihin pääsy on rajattu vain työtehtävien mukaan pääsyä tarvitseville. Mielestämme näiden parhaiden käytäntöjen kirjoittaminen lakiin näin yksityiskohtaisesti ei ole tarpeen.

Perustelutekstiin pitäisi lisätä käyttöoikeuksien tarpeeseen myös itse tietojärjestelmän suojaamisessa, ei pelkästään tietojärjestelmän sisältämän tietoaineiston suojaamiseen.

18 § Lokitietojen kerääminen.

Lokitietojen kerääminen virhetilanteiden selvittämiseksi, tietojärjestelmän käytön valvonnan järjestämiseksi sekä tietojärjestelmästä otettavien tietojen selvittämiseksi on mielestämme hyvä kirjata lakiin. Lokitietojen kerääminen tietojärjestelmistä ja keskitetyn lokienhallinnan automatisoitu järjestäminen on ainoa tapa muodostaa organisaation tietoturvan tilannekuva. Lokitietojen kerääminen tulee järjestää lokisisällön riskiarvioon pohjautuen. Keskitetty, yksittäinen lokienkeruu ei ole välttämätön, kunhan tilannekuva pystytään muodostamaan. Tämän vuoksi ehdotamme lakiin lisättäväksi, että lokien hallinta tulee järjestää siten, että tietojenkäsittelyssä tapahtuneet poikkeamat havaitaan automaattisten hälytysjärjestelyjen avulla.

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

-

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

23 § Asiatunnus ja asian yksilöinti & 24 § Rekisteröinti asiarekisteriin

Asiatunnuksen käyttöön ja muotoon sekä yksilöintitietoihin (§ 23) sekä asioiden ja asiakirjojen rekisteröintiin (§ 24) liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä on tarpeetonta nostaa lain tasolle. Laissa tulisi keskittyä suurten linjojen vetämiseen ja kokonaiskuvan hallintaan. Yksityiskohtiin puuttuva, liian rajoittava sääntely voi estää tai hankaloittaa sähköisen tiedonhallinnan kehittymistä pitkällä aikajänteellä. Oleellista on yleisellä tasolla korostaa tunnus-, yksilöinti- ja rekisteröintitietojen sekä riittävän kattavien metatietojen kytkentää säilytettäviin/arkistoitaviin tietoaineistoihin ja asiakirjoihin, jotta voidaan turvata tiedon säilyvyys, luotettavuus, todistusvoimaisuus ja eheys koko elinkaaren ajan.

Lakiluonnoksen 23-24 §:iin sisältyvä tavoite viranomaisten asianhallinnan yhteentoimivuuden varmistamisesta em. yhteismitallisen, yksityiskohtaisen sääntelyn turvin ei ota huomioon valtionhallinnon ja kuntasektorin ulkopuolelle jääviä toimijoita (mm. yliopistot ja ammattikorkeakoulut), joiden omaleimaisen toimintaympäristön kohdalla luonnoksessa esitetty malli ei vaikuta järkevältä, perustellulta tai toteuttamiskelpoiselta.

Lakiluonnoksen 23 § pykälä sanoo, että asiatunnuksessa on oltava tiedonhallintayksikön y-tunnus. Tämä on aivan turhaa työtä.

Lakiluonnoksen 24 §:ssä määritellään, että ”asiarekisteriin tehdyt merkinnät säilytetään niin kauan kuin siihen liittyviä viranomaisen asiakirjoja säilytetään tiedonhallintayksikössä”. Sääntelyllä tulisi

kuitenkin myös mahdollistaa asiarekisteriin tehtävien merkintöjen säilyttäminen arkistointitarkoituksessa.

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

27 § Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus

Asiakirjojen säilyttäminen lähtökohtaisesti sähköisessä muodossa (§ 27) on erittäin kannatettava tavoite. Saman tavoitteen tulisi kohdistua myös arkistointiin. Sähköiset prosessit ja sähköinen tiedonhallinta ovat nykypäivää ja enenevässä määrin myös tulevaisuutta erityisesti säilyvyyden ja arkistokelpoisuuden takaamisen saralla. Tällä osa-alueella kaivataan voimakasta kehitystä mm. järjestelmämarkkinoilla ja toimintaprosessien tasolla.

Kuitenkin mahdollisuus poiketa sähköisestä säilyttämisestä vain ja ainoastaan muussa laissa säädetyin perustein on varsin rajoittava ja pakottava linjaus eikä ota riittävällä tavalla huomioon käytännön toiminnan erityispiirteitä. Osa viranomaiselle saapuvasta analogisesta aineistosta voi olla mahdotonta saattaa sähköiseen muotoon kohtuullisella työmäärällä ja toisaalta hyvin lyhytaikaisesti tarpeellisten asiakirjojen kohdalla se on tarpeetonta resurssien haaskausta. Asiakirjan monia ilmenemismuotoja ei ole myöskään riittävästi huomioitu (mm. taideaineiden tai rakennusarkkitehtuurin opiskelijoiden arvosteltavat harjoitustyöt: maalaukset, veistokset, pienoismallit).

Samoin tällä hetkellä arkistoituna olevien, mittavien paperiaineistokokoelmien mahdollinen digitointi vaatii organisaatioilta merkittäviä resursseja. Digitoinnin ja sähköisen arkistoinnin prosessit ovat monilla organisaatioilla vielä jäsentymättä eikä digitoitujen aineistojen säilytykseen ja arkistointiin liittyviä järjestelmäratkaisujakaan ole kaikilla organisaatioilla olemassa. Näitä asioita ei ole huomioitu lakiluonnoksen vaikutustenvaihtoissa eikä digitointivaatimuksille pidä asettaa epärealistisia määräaikoja.

Pykälä 27§ sanoo, että asiakirjat säilytetään vain sähköisessä muodossa. Tämä on erittäin kallis vaatimus eikä onnistu yhden vuoden siirtymäajan aikana. Tämä on myös erittäin riskialtista, koska sähköinen arkisto ei ole vielä nykyisessä muodossaan riittävän luotettava esim. tutkintotodistusten ainoana säilytysmuotona. Tästä osoiteuksen Valtion tarjoaman Rondo-palvelun sähköisen arkiston ongelmat, kun tietoja ei saada ulos selväkielisessä muodossa.

29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä & 30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle & 31 § Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille

29-31 §:ien ehdotukset sekä niihin liittyvä julkisuuslain 16 §:n 4 momentin lisäys ovat lähtökohtaisesti erittäin kannatettavia. Julkisuuslain 29§ 3 momentissa säädetty epäselvä teknisen

käyttöyhteyden käsite korvataan uusilla käsitteillä. Lisäksi 31 § mahdollistaisi tietoaineistojen luovuttamisen teknisen rajapinnan avulla myös muille kuin viranomaiselle, jos tiedot saavalla toimijalla on erikseen laissa säädetty tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä näitä tietoja. Korkeakouluilla on mm. tarve mahdollistaa opiskelijoilleen erilaisten yksityisten mobiili- ym. palveluiden käyttöä, joita varten yliopiston opiskelijarekisterin henkilötietoja tulee voida siirtää teknisen rajapinnan kautta korkeakoulusta erillisenä rekisterinpitäjänä toimivalle palveluntarjoajalle.

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

32 § Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen & 33 § Tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittäminen & 34 § Kansallisarkiston lausunto arkistoinnista & 35 § Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen

Tietoaineistojen säilytystarpeiden määrittelyn peruseriaatteet on kiteytetty lakiluonnoksessa selkeällä tavalla (§ 32-33). Arvonmääritys on kuitenkin käytännössä erittäin haastava tehtävä eikä lakiluonnos selkeytä tehtävän hoitamista.

Tietoaineistojen säilytystarpeiden määrittelyn peruseriaatteet on kiteytetty lakiluonnoksessa selkeällä tavalla (§ 32-33). Arvonmääritys on kuitenkin käytännössä erittäin haastava tehtävä ja lakiluonnoksen tulisi kauttaaltaan ilmentää ja tunnustaa tämä asia kaikissa arkistointiin liittyvissä linjauksissaan ja uudistusehdotuksissaan eikä antaa vähättelevästä kuvaa koko asiakirjahallinnon ja arkistoinnin kentän kompleksisuudesta.

Lakiluonnoksen mukaan 34-35 §:iä ei sovelleta yliopistoihin, vaan yliopistot voivat päättää jatkossa itse tietoaineistojensa säilytyksestä ja arkistoinnista, mikä toteuttaa osaltaan yliopistojen itsehallintoa. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hyödylliseksi kokema asiantuntijatuki Kansallisarkistosta toivottavasti jatkuu merkittävien, kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien aineistojen tunnistamisen osalta.

On syytä huomauttaa, että lakiluonnoksen perusteluista 35 §:ään liittyen tulee vaikutelma siitä, että arkistointia tulisi jatkossa toteuttaa erityisesti tietojen minimoinnin ja yksityiskohtaisten tarpeellisuusarviointien lähtökohdista käsin. Vaikka huomiot mm. päällekkäisen arkistoinnin välttämisestä ovat ehdottoman perusteltuja ja mukailevat selkeästi jo nykyisin arkistoalalla vallinneita peruseriaatteita, kansalliset arkistokokoelmat tulevat jatkossa merkittävästi köyhtymään, mikäli arkistointia ohjaa laajemminkin jatkossa vain (EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta 2016/679 kumpuava) tietojen minimointivaatimus tai muutoin tilastokeskeinen ajattelutapa. Arkistot koostuvat mielenkiintoisista, ainutkertaisista ja monimuotoisista aineistokokonaisuuksista eikä tällaisten aineistojen arkistointia tulisi jatkossakaan estää tai merkittävästi hankaloittaa liian rajaavalla lainsäädännöllä ja linjauksilla, joilla edesautetaan kansallisen kulttuuriperinnön, yhteiskunnallisten olojen historian ja mikrohistorian häivyttämistä ja häviämistä tai estetään laadukkaan tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tekeminen jatkossa.

37 § Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi

Tutkimusaineistojen arkistointiarvon määrittelyä ei tule yliopistoissa rajoittaa erikseen perustettavan tutkimuseettisen toimikunnan (§ 37) vastuulle, vaan itsehallinnollisena toimijana yliopiston tulisi voida järjestää vastaavien tehtävien hoito toimintansa kannalta tarkoituksenmukaisin järjestelyin.

“Erityiset henkilöstöryhmät” tulisi määritellä.

On kohtuutonta vaatia yliopistoa toimimaan tutkimusaineiston rekisterinpitäjä, jos se ei ole voinut vaikuttaa siihen, miten tutkija tai tutkimusryhmä on hoitanut tutkimusaineiston ja sen käsittelyn lainmukaisuuden. Yliopiston pitäisi aina olla tutkimusaineiston omistaja ja rekisterinpitäjä alusta asti.

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

40 § Siirtymäsäännökset

Yliopistojen kohdalla lakiluonnoksen 40 §:n 3 momenttia tulkittaneen siten, että Kansallisarkiston yliopistoille antamat ja tällä hetkellä vielä voimassa olevat arkistointia koskevat määräykset/päätökset kumoutuvat uuden tiedonhallintalain astuessa voimaan eikä uusia, korvaavia päätöksiä sen jälkeen enää anneta tiedonhallintalautakunnan toimesta. Tällä haluttaneen osaltaan toteuttaa yliopistoille turvattua itsehallintoa.

Vanhojen aineistojen säilytysarvon uudelleenarviointi olisi kuitenkin valtava ponnistus ja tässä voidaankin yhtyä Kansallisarkiston omassa lausunnossaan esittämään huoleen mm. vanhojen aineistojen perusteella jo tehdyn tutkimuksen todentamismahdollisuuksista jatkossa, mikäli arkistoituja aineistoja hävitettäisiin lakimuutoksen seurauksena takautuvasti. Jo arkistoitujen aineistojen kokonaiskuvaa ei nähdäksemme ole perusteltua lähteä muuttamaan näin radikaalisti ja siten mitätöidä niiden eteen jo vuosikymmenten aikana tehty työ.

14. Muut huomiot

Pyrkimys sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin on hyvä asia ja onnistuu sähköisten järjestelmien kehityksen myötä. Nykyiset järjestelmät eivät kuitenkaan välttämättä vielä tue tätä tavoitetta ja tavoitteen saavuttaminen vaatiikin huomattavan paljon resursseja sekä aikaa.

Lakiluonnoksen erityisiä ansioita ovat ennen kaikkea sähköisen tiedonhallinnan ja arkistoinnin edistämistä tukevat linjaukset, tiedonhallinnan laaja-alaisen kokonaiskuvan ja tietojen elinkaariajattelun korostaminen sekä järjestelmä-, prosessi- ja organisaatorajat ylittävän yhteentoimivuuden painottaminen. Näihin fokuosimalla saadaan toivon mukaan karsittua nykylainsäädännössä ja organisaatiokäytännöissä olevia puutteita, mutta lain tasolla tulee keskittyä ensisijaisesti suurten linjojen vetämiseen eikä liian yksityiskohtaisiin tai toimintaa lyhytnäköisesti rajaaviin detaljeihin.

Lakiluonnoksen selkeitä puutteita ovat mm. riittämätön vaikutustenarviointi kautta linjan ja vähätellyt vaikutukset taloudellisiin resursseihin ja tiedonhallintayksiköiden toimintaan. Taloudellisten vaikutusten osuudesta on yliopistojen osalta jätetty pois eniten vaikutuksia aiheuttavien osuuksien kustannusarviot. Tarvittavat lisäresurssit ovat ilmeisen merkittävät mm. ammatillisen osaamisen, tarvittavan lisähenkilöstön, tietojärjestelmien ja muun laiteinfrastruktuurin päivittämistarpeiden osalta. Lakiluonnoksen puutteita ovat myös mm. asiakirjahallinnon ja arkistotoimen kenttään kohdistuvat radikaalit uudistukset, joiden taustalla alan erityispiirteiden syvällisempi ymmärrys on jäänyt puutteelliseksi.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tiedonhallintamalliin kuvaukset tiedonhallintayksikön toimintaprosesseista, tietovarainnoista, tietoaineistoista, tietojärjestelmistä ja tietoturvajärjestelyistä eivät sovellu kaikkeen yliopistojen toimintaan. Yliopistojen osalta tiedonhallintamallissa tulisi olla kuvattuna yliopiston tiedonhallinnan asianmukaisen toteuttamisen varmistaminen toiminnan luonteen kannalta olennaisiin kohteisiin.

Tietoturvallisuus:

Kertaluonteisten ja jatkuvien kustannusten määrä on arvioitu mielestämme liian alhaisiksi. Lain vaatimusten toteuttaminen edellyttää myös teknisiä ratkaisuja, joiden hankinta- ja jatkuvien kustannusten arviointi on vaikeaa. Lisäksi kilpailutus vie aikaa ja teknisten ratkaisujen implementointiin menee useita kuukausia. Esimerkkinä mainittakoon keskitetyn lokienhallinnan ratkaisu. Teknisen infrastruktuurin toteuttamisprojekti maksaa minimissään miljoona euroa. Arviomme mukaan noin 1 TB päivittäisellä lokimäärällä vuosittaiset kustannukset nousevat minimissään 400.000 euroon. Lisäksi tarvitaan lokienhallinnan infrastruktuurin ylläpitohenkilöstöä ja seurantatoimintoon ammattitaitoista lisähenkilöstöä poikkeamien käsittelyyn. Minimissään näistäkin syntyy vuositasolla 4 henkilötyövuoden kustannukset.

Muutoksen toteuttaminen johtaa väistämättä parempaan laatuun tiedonhallinnan prosesseissa, jota kautta syntyy mahdollisesti säästöjä.

Tiedonhallintayksikön veloitteesta saattaa tiedonhallintamalliin perustuva kuvaus (tiedonhallintakartta) yleiseen tietoverkkoon on omalta osaltaan turvallisuusriski.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Taloudellisten vaikutusten osuudesta on yliopistojen osalta jätetty pois eniten vaikutuksia aiheuttavien osuuksien kustannusarviot. Tarvittavat lisäresurssit ovat ilmeisen merkittävät mm. ammatillisen osaamisen, tarvittavan lisähenkilöstön, tietojärjestelmien ja muun laiteinfrastruktuurin päivittämistarpeiden osalta.

Laissa puhutaan edelleen asiakirjoista. Termi tulisi muuttaa nykyaikaan.

Luonnos on vaikeaselkoinen (lukuisia viittauksia muihin lakeihin) ja jättää paljon tulkinnanvaraa. Korkeakoulujen lähtötaso on hyvin erilainen, joten lain aiheuttama kustannusvaikutus voi olla huomattava joillekin korkeakouluille.

Toivonen Teemu
Tampereen teknillinen yliopisto