

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Lakiesitys painottaa viranomaisyhteistyön sujuvoittamista ja nykyistä keskitetympää ohjausta. Keskityn lausunnossani tiedonhallintalain merkitykseen laaja-alaisen ja vaikuttavan tutkimustoiminnan näkökulmasta.

---

## 1. Arvionne lukuun 1 Johdanto

Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille. Tällöin voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa, muun muassa lupa- ja selvitysmenettelyjä toimijoiden välillä.

Tutkimuksen kannalta on tärkeää edistää rekistereihin perustuvien tietoaineistojen tutkimuskäyttöä ja karsia lupamenettelyjä, kun aineistot syntyvät useiden toimijoiden, esimerkiksi kunnat, erillisten toimien seurauksena.

## 2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykyisin julkisuuslain 27.1 §:n mukaan arkistolaisissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Luvussa 2 todetaan, että ”Julkisuuslain 27.1 § on ongelmallinen. Se koskee ainoastaan Kansallisarkistosta luovutettavia salassa pidettäviä tietoja, mutta ei muilla viranomaisilla olevia arkistoja.

Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 157 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä tieteellisiin tutkimustarkoituksiin tieteellisen tutkimuksen helpottamiseksi edellyttäen, että unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä asetettuja asianmukaisia edellytyksiä ja suojatoimia noudatetaan. Lisäksi johdanto-osan 159 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten olisi tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta.

- Tutkimuksen kannalta on tärkeää varmistaa ja valvoa, että säilytysaikaa ja -muotoa koskeva sääntely ei vaaranna Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen tavoitteita aineistojen laaja-alaisen ja vaikuttavan tutkimuskäytön osalta.
- Talous- ja yhteiskuntatieteiden käytössä olevat laajat, useita rekistereitä yhdistävät tietoaineistot ovat merkittävästi nostaneet tutkimuksen tasoa ja tutkimustiedon käytettävyyttä ja vaikuttavuutta. Tässä Tilastokeskuksen rooli on ollut keskeinen. Lupakäytännöt, aineistojen muodostaminen ja niiden etäkäyttö on toiminut hyvin, tietosuojalainsäädännön päivitysten jälkeen. On huolehdittava siitä, että uudessa laissa ei synnytetä uutta ja aiempia tutkimuskäytäntöjä vaikeuttavaa byrokratiaa.

### 3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Laadukas tiedonhallinta edistää tietosuojaa, tietoturvallisuutta ja tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä. Esityksen tavoitteena on myös edistää julkisuusperiaatteen toteuttamista viranomaisten tietoaineistojen hallinnassa sekä kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaineistojen ja arkistojen muodostamisessa.

Ehdotetussa laissa ehdotetaan perustettavaksi tiedonhallintaan monialaista asiantuntijaviranomaista, tiedonhallintalautakuntaa. Nykyisin tiedonhallinnan kehittämistä toteuttavat useat viranomaiset kukin omalla toimialallaan. Tiedonhallintalautakunnan tehtävän olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista, valvoa tietoaineistojen rekisteröinnin, säilyttämisen, arkistoinnin ja tuhoamisen menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.

Tiedonhallintalautakunnalle asetetaan siis erittäin laaja tiedonhallintaa koskeva ohjaus- ja valvontatehtävä. Lautakuntaa valittaessa ja sitä resursoitaessa on tärkeää huolehtia siitä, että rekistereihin perustuvan tieteellisen tutkimuksen vapaus ja edellytykset turvataan.

### 4. Antakaa arvionne lukuun 4 Esityksen vaikutukset kysymyspatteriston loppuun, kohtaan **'vaikutusten arviointi'**

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

Ei lausuttavaa.

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

Lain 7 §:n *1 momentin* mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii riippumaton julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (*tiedonhallintalautakunta*), jonka tehtävänä on päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista (*elinkaaripäätös*) 35 §:n mukaisesti, valvoa tietoaineistojen rekisteröinnin, sähköiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen toteutuksen menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhallinnan menettelytapojen ja vaatimusten toteuttamisesta.

Tiedonhallintalautakunnan tehtävien laajuutta kuvaa se, että

- (i) Lautakunnan tehtävänä olisi viime kädessä arvioida henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien suojan toteuttamista tiedonhallinnan elinkaareissa, kun tietoaineistoja arkistoidaan yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Tällöin arvioitavana on erityisesti henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan suhdetta kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen sekä tieteellisen tutkimuksen mahdollistamiseen tietoaineistoihin, jotka kuvaavat olennaisilta osin kansallista kulttuuriperintöä.
- (ii) Tiedonhallintalautakunta arvioisi paitsi tietoaineistojen sisällön arkistointitarvetta, mutta myös arkistointipaikaksi tarkoitettua tietojärjestelmää ja organisaatiota sekä niiden tietoturvallisuuden toteuttamista.'

- (iii) Tiedonhallintalautakunta päättäisi siitä, mitkä viranomaisten tietoaaineistot ovat sellaisia, että ne voidaan arkistoida sekä mitkä tietoaaineistot voidaan tuhota. Tiedonhallinta muodostaa elinkaarimallin mukaisesti kokonaisuuden, jossa tietoaaineistojen arkistointi ja tuhoaminen muodostaisivat tietoaaineistojen elinkaaren päätteen.

Lautakunta arvioi arkistointitarpeen monialaisessa yhteistyössä eri intressit huomioon ottaen niin yksityiselämän suojan, tieteen vapauden, kulttuuriperinnön säilyttämisen, tietoturvallisuuden kuin tiedonhallintayksikköjen taloudellista ja muiden voimavarojen näkökulmista. On vaarana, että tutkimustoiminnan muuttuvat tarpeet eivät tule riittävästi esille, kun otetaan huomioon lautakunnan kokoonpano.

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

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tietovarantojen sisältökuvaukset koostuivat tietovarantojen nimikkeistä, kuvauksista tietovarantojen sidoksista sitä käyttäviin toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin. Olisi tärkeää, että sisältökuvaukset sisältäisivät tiedot Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen mukaisen selosteen tietosisällöstä siten, että on kattava kuvaus siitä, mitä tietoja tietovarantojen tietoaaineistot sisältävät. Tämä on keskeistä uusien tutkimusmahdollisuuksien arvioimiseksi.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

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

PSI-direktiivin 2 artiklan luettelon 6 kohdan mukaan koneellisesti luettavalla esitysmuodolla tarkoitetaan tiedostomuotoa, jonka rakenne mahdollistaa sen, että ohjelmistot pystyvät helposti yksilöimään, tunnistamaan ja poimimaan siitä määrättyjä tietoja, yksittäiset tietoalkiot ja niiden rakenne mukaan lukien.

Tutkimustoiminnan näkökulmasta pelkkä paperiasiakirjojen skannaus ei ole siis riittävä. Lisäksi on varmistettava, että tietoaaineisto laajuus säilyy vähintään nykyisenä uuden lain tullessa voimaan. Viranomaisen pitäisi järjestää tietoaaineistoissaan olevat asiakirjat ja muut asiakirjalliset tiedot siten, että ne voidaan antaa koneluettavassa muodossa. Lisäksi annettavien tietojen tulisi olla sellaisessa sähköisessä muodossa, että ne olisivat tavanomaisessa käytössä saatavilla koneluettavassa muodossa ilman, että niitä pitäisi erikseen muuntaa koneluettavaan muotoon (saatavuusvaatimus).

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

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan 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.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvat tietoaaineistot arkistoidaan. Momentin toisen virkkeen mukaan arkistointitarpeen määrittelyssä on otettava huomioon tieteellisen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet, yhteiskunnan olosuhteet ja muutos sekä niitä koskeva tilastointi, tietoaaineistojen muuttumattomuus ja yksityiselämän suoja.

Tilanteissa, joissa viranomaisen tietovarantoon kertyy hallinnon asiakkaasta samaan asiaan tai palvelun käyttöön liittyviä tietoja koko hänen elinajan, voidaan tietoaaineisto siirtää arkistoon vasta hänen kuolemansa jälkeen. Tutkimuskäyttöön on myös tärkeä saada muodostaa aineistosta tiettyyn ajan oloon liittyvä ja sitä kuvaava tietoaaineisto arkistoon.

Arkistoitavia tietoaaineistoja olisivat myös aineistot, joita muodostuu tieteellisen tutkimuksen yhteydessä yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Tarkoituksena on edistää tieteellisten tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä.

- Euroopan komissio on antanut suosituksen tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (2012/417/EU). Komissio suosittelee säilyttämisen tehostamista siten, että jäsenvaltiot määrittelevät ja toteuttavat toimet, joilla varmistetaan tutkimustulosten (primaarisen tutkimusaineiston ja kaikkien muiden tulosten, myös julkaisujen) arkistointi ja pitkäaikainen säilyttäminen. Tähän sisältyvät tieteellisen tiedon säilyttämistehtävien jakaminen ja rahoitussuunnittelu sekä varmistamalla, että käytössä on tehokas sähköisen tieteellisen tiedon tallennusjärjestelmä, joka kattaa alkuaan digitaaliset julkaisut ja tarvittaessa niihin liittyvät tiedostot. Toisaalta ei voida olettaa, että tutkimusprojektin päätyttyä tutkijalla tai tutkimusryhmällä olisi edellytyksiä säilyttää tietoaaineistoja pidempää arkistokäyttötarkoituksessa ja toisaalta tietoaaineiston saatavuutta ei voida varmistaa tutkijan tai tutkimusryhmän hallussa.
- Jotta korkeakoulut voivat ottaa tällaiset tutkimustietoaaineistot arkistoitavaksi olisi tarpeen lisätä sekä tutkimustoiminnan että korkeakoulujen resurssointia vastaavalla tavalla.

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

14. Muut huomiot

### **Vaikutusten arviointi**

[Lausuntoa: 6](#)

Tiedonhallintalakiehdotuksen arvioinnissa on pyritty huomioimaan ehdotetun sääntelyn olennaiset vaikutukset. Pyydämme teiltä näkemystä alustavan arvion laajuudesta (onko olennaiset vaikutukset otettu arvioinnissa huomioon) ja arvioitujen vaikutusten suuruusluokista

(onko arviot ja niissä käytetyt muodostumisperusteet oikeansuuntaiset). Vaikutusten arvioinnissa pyydetään lausunnonantajia myös esittämään näkemyksensä siitä edistääkö ja mahdollistaako sääntely tavoitellulla tavalla tietojen hyödyntämistä organisaatioiden ja toimintaprosessien välillä tai voisiko ehdotettu sääntely mahdollisia aiheuttaa tälle lisäesteitä. Myös muihin toiminnallisiin vaikutuksiin pyydetään lausunnonantajia kiinnittämään huomiota.

Kunnille ja kuntien eri yhteistoimintamuodossa järjestettävän toiminnan sekä lain soveltamisalan valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoille ehdotukseen sisältyvät tietoturvasääntöjen taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittävät. Lisäksi lähtötaso ja ylläpitoon käytettyihin voimavarojen vaihtelee.

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Tietoturvasääntely:

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Keskeiset muutoksen kohdistuvat arkistoinnissa käytettävien tietovarantojen ja tietojärjestelmien muuttamisesta vastaamaan aineistojen arkistoon siirron tietoturva- ja tietosuojasääntöjä sekä sääntöjen edellyttämän käyttöoikeushallinnon toteuttamiseksi. Lisäksi arkistossa olevan aineistojen tietojen pseudonymisointi tietojen luovutuksen yhteydessä edellyttävät tiedonhallintayksiköiltä niiden tiedon luovutuksessa käyttämien tietojärjestelmien kehittämistä.

Muuta huomioitavaa:

Em. syistä uudistuksessa on varmistettava riittävät kannustimet ja taloudelliset voimavarat.

#### **4.8 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Lailla on ilmeisiä vaikutuksia tieteellisten tutkimusaineistojen hyödyntämiseen. Nykykäytäntö on muodostunut talous- ja yhteiskunnallisen tutkimuksen osalta suhteellisen toimivaksi. Uuteen lakiin tulisi säännökset tutkimusaineistojen arkistoinnista sekä julkisuuslain muutoksella parannettaisiin myös tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä.

Esitys sisältää tavoitteita, jotka ovat tutkimuksen kannalta suotavia ja tavoiteltavia, vaikka lakiesitys ei selkeästi avaa niitä keinoja, miten nykykäytäntö olennaisesti paranisi.

PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Ilpo Suoniemi

Tutkimuskoordinaattori