

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

Satakunnan ammattikorkeakoulu Oy (jäljempänä SAMK) pitää lain tavoitteita sinänsä kannatettavina, mutta useita laissa määritettyjä velvoitteita liian kattavina tai lakitasolla tarpeettoman yksityiskohtaisiksi määritettyinä sekä aikatauluja käytännössä aivan liian tiukkoina suhteessa niihin lisäresurssitarpeisiin, jotka laista olisivat aiheutumassa.

Hämmennystä herättää myös uuden tiedonhallintalautakunnan tuominen Kansallisarkiston rinnalle tai tilalle. Myös tiedonhallintalautakunnalle ajatellut tehtävät ja kuvatut resurssit vaikuttavat olevan epäsuhtaisia, mikä oletettavasti tulee haittaamaan lain käytännön toimeenpanoa.

SAMK ymmärtää lain soveltamisalapykälän (3§) siten, että ammattikorkeakoulu on viranomaistehtäviä lain nojalla hoitava yhteisö eikä siten lain luvut 2 ja 3 suoraan koske ammattikorkeakouluja. Edelleen tämän lain tulee rajoittua vain hallinnon hoitamiseen eikä ulottua lainkaan varsinaiseen opetus- ja TKI-toimintaan liittyvään tiedonhallintaan.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen säätely on laissa kirjoitettu useissa kohdin eri tavoin, millä voi olla käytännön haittoja sellaisten yliopistokonsernien kannalta, joihin kuuluu myös ammattikorkeakoulu(ja).

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

(ei kommenttia)

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

(ei kommenttia)

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

SAMK ymmärtää lain soveltamisalan (3§, yhteisöt) niin, että vain ammattikorkeakoululain mukaisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvien asioiden käsittely kuuluu tämän lain sääntelyn piiriin. Siten ulkopuolelle jäisi tosiasiallisen opetustehtävän sekä TKI-toiminnan hoitaminen ja kaikki näihin liittyvä tietojenkäsittely.

Koska lain luvut 2 ja 3 eivät koskisi ammattikorkeakouluja, tulee varmistaa, ettei niistä epäsuorasti, lukujen 4-9 velvoitteiden kautta heijastu käytännössä ristiriitaisia tai epärelevantteja velvoitteita. Siten on harkittava, tuleeko myös ammattikorkeakoulut esimerkiksi jättää yliopistojen tapaan selväsanaisesti pykälien 34 ja 35 velvoitteiden ulkopuolelle.

Tutkimustoiminnan monipuolisen luonteen takia tulee 37§ rajata koskemaan vain henkilötietoja koskevia tutkimusaineistoja, sillä esimerkiksi yritysten kanssa tehtävä teknis-tieteellinen tutkimus- ja kehittämistoiminta ei kuulu asiallisesti julkisen hallinnon sääntelyn piiriin kuten edellä totesimme.

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

Luku ei nähdäksemme suoraan koske ammattikorkeakouluja. Vaikka laki ei tässä suoraan velvoittaisikaan ammattikorkeakouluja, hyödylliset yhtenäistävät suosituksetkin ovat soveltuvin osin avuksi toiminnan kehittämisessä kuten käytännön yhteistyökin on.

Tiedonhallintalautakunnalle on määritetty paljon asiantuntemusta ja valmisteluyhteistyötä vaativia tehtäviä, joten valmisteluresurssien on oltava riittävät määrällisesti ja laadullisesti, jottei tiedonhallintalautakunnasta muodostu kehityksen estettä tai hidastetta.

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

Luku ei nähdäksemme suoraan koske ammattikorkeakouluja.

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

Pykälän 15 vaatimukset vaikuttavat muiden kuin arkaluonteisten henkilötietojen osalta ylimitoitetuilta ja kustannuksia lisääviltä.

Lokitietojen (18§) säilyttämisen osalta tulee pidättäytyä käytännön kannalta järkevissä aikarajoissa ja datamäärissä.

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

(ei kommenttia)

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

Luvussa tehtävät määritykset saattavat olla turhan yksityiskohtaisia lain tasolla säädettäväksi. Käytännössä nykyisissä asianhallintajärjestelmissä on varmaankin eri viranomaisilla hieman erilaiset tehtäväluokitukset, näin ainakin tiedetään olevan ammattikorkeakoulujen kesken. Käytännön yhtenäistämistyö (tai yhteensopivuustaulujen laatiminen) vaatii aikaa huomattavasti enemmän kuin lain voimaantulon osalta on säädetty.

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

Pykälän 27 vaatimus kaiken asioinnin muuttamisesta sähköiseen muotoon on pienivolyymisten ja/tai lyhyen elinkaaren asioiden/asiakirjojen osalta täysin kohtuuton ja lisää kustannuksia. Tämä myös estää kokeilevaa kehittämistä ja toiminnan parantamista pienimuotoisten käytännön kokeiluiden kautta. Suurivolyymiset ja pitkän elinkaaren omaavat asiat/asiakirjat on toiminnallisestikin mielekästä sähköistää. Pykälän muotoilu on siten lähtökohtaisesti liian ehdoton.

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

Pykälien 34 ja 35 soveltaminen ammattikorkeakouluihin on syytä harkita uudelleen, kun yliopistotkin on vapautettu niiden noudattamisesta. Joka tapauksessa näitä pitää soveltaa enintään vain hallintotehtävien osalta.

Pykälä 37 tulee rajata koskemaan vain henkilötietoja koskevia tutkimusaineistoja, mieluiten vain arkaluonteisia tietoja koskevia tietoaineistoja. Ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnassa syntyy erilaisia tutkimusaineistoja, kuten teknis-taloudellisia aineistoja yhdessä yritysten tai ulkomaisten korkeakoulujen kanssa, eikä tutkimuseettinen toimikunta ole relevantti elin näitä koskevaan päätöksentekoon. Liiketaloudellisin perustein tehtävässä tilaustutkimuksessa asioista sovitaan osapuolten kesken, julkisesti osarahoitetuissa hankkeissa rahoittajilla voi olla kullakin omat ehtonsa aineistojen säilytykselle ja avoimuudellekin.

Ammattikorkeakoulun kannalta tutkimusaineiston ei katsota kuuluvan yksittäiselle tutkijalle (saati tutkimusryhmälle) vaan olevan ammattikorkeakouluosakeyhtiön tutkimustoiminnassa syntyvää aineistoa suoraan.

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

Johtuen soveltamisalapykälän rajauksista siirtymäsäännöksissä olevat aikarajat koskevat ammattikorkeakouluja vain joiltakin osin.

Yleisesti ottaen aikarajoja on pidettävä käytännössä aivan liian tiukkoina suhteessa olemassaoleviin ja saatavilla oleviin resursseihin sekä osaamiseen/yhteensovittamistarpeisiin/kyvykkyyteen tuottaa pitemmälläkin aikavälillä kestävää ohjausta heti lain voimaantulosta lähtien. Aikarajat tulee kaksintaikolminkertaistaa ja siltikin tulee huolehtia, että tiedonhallintalautakunnan ja Kansallisarkiston päätöksenteon, ohjauksen ja neuvonnan tulee olla todella hyvissä ajoin tapahtuvaa suhteessa tiedonhallintayksiköihin kohdistuviin velvoitteisiin.

Siirtymäsäännökset, jotka asettaisivat kattavaan ja lyhyellä ajalla tapahtuvaan uudelleenarviointiin Kansallisarkiston aiemmin tekemät päätökset, vaikuttaa sääntelyn kohteen kannalta kohtuuttomalta ja luottamuksensuojaa heikentävältä. Ammattikorkeakoulun asiakirjahallinnon ja asianhallinnan

kehittäminen on pitkäjänteistä ja toimintaprosesseihin sekä käytännön tietojärjestelmiin nivoutuvaa työtä, jota ei tule lyhytnäköisesti kyseenalaistaa.

14. Muut huomiot

Ammattikorkeakouluja ja yliopistoja käsitellään laissa usean asian suhteen eri tavalla. Kun nyt on muodostettu konsernirakenteita, joissa yliopisto omistaa ammattikorkeakoulun/-ja, tulisi konsernin eri osissa sovellettavaksi erilaisia säädöksiä saman lain nojalla. Kaikkiaan tulee lain soveltamisala rajata vain hallintotehtäviin liittyväksi.

Laissa otetaan toisaalta kantaa hyvinkin yksityiskohtaisesti joihinkin teknisiin yksityiskohtiin tai tietosisältöihin, mutta säilytysaikaulottuvuutta ei oteta huomioon riittävästi. Käytännössä on tarpeen hahmottaa, mitkä asiat/asiakirjat ovat elinkaareltaan pysyviä/hyvin pitkäaikaisia (esim >50v), mitkä vaativat useiden vuosien säilytysajan ja mitkä taas ovat toiminnalliselta elinkaareltaan viikkoja/päiviä/tunteja. Viimemainittujen osalta pykälän 27 vaatimus sähköisestä käsittelymuodosta on ainakin pienivolyymisten asioiden/asiakirjojen osalta kohtuuton ja tarpeetonta kustannusrasitusta tuova.

Pysyväisarkistoinnin osalta on syytä huomata, että viranomaistehtäviä lain nojalla hoitavat yhteisöt voivat lopettaa toimintansa joko kokonaan tai vain viranomaistehtävän osalta. Yhteisön elinkaaren sääteleminen ja siitä päättäminen tapahtuu yhteisön tyyppistä riippuvien säädösten pohjalta. Kuvitteellisena esimerkkinä ammattikorkeakouluosakeyhtiö, joka menettäisi toimilupansa toimia ammattikorkeakouluna, olisi ymmärtääksemme edelleen osakeyhtiönä olemassa, voisi jatkaa liiketaloudellista toimintaansa ja olla omistajiensa omistamana, ellei sitä lakkautettaisi kokonaan. Miten näin äärimmäisessä muutoksessa ajateltaisiin toimittavan tietoaaineistojen osalta?

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

SAMK katsoo, että nämä velvoitteet eivät koske 3§:n yhteisöjä.

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Pitkään on ollut esillä kansallisen viranomaistiedon pysyvääsäilytyksen järjestäminen valtion toimesta, mikä helpottaisi ammattikorkeakoulujenkin kannalta tilannetta. Onko tällainen pyrkimys edelleen voimassa vai tullaanko tämän lain myötä ongelma palauttamaan tiedonhallintayksiköiden ratkaistavaksi?

Muuta huomiotavaa:

Luvussa 4 tehdyt yliopistoja koskevat taloudellista vaikuttavuutta koskevat arviot eivät soveltamisalakäsityksemme perusteella koske sellaisenaan ammattikorkeakouluja. Rohkenemme kuitenkin arvella, että taloudelliset vaikutukset on arvioitu erittäin pahasti alakanttiin yliopistojen osalta.

Kiuru Anneli
Satakunnan ammattikorkeakoulu - Lausunnon on laatinut erityisasiantuntija
Esa Rahiala.