

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

Tampereen yliopisto pitää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan sääntelyn uudistamista sinänsä tarpeellisena. Tavoitteena on ollut mm. selkeyttää hajanaista lainsäädäntöä. Ehdotettu uusi tiedonhallintalaki on kuitenkin edelleen hyvin vaikeaselkoinen. Uusien käsitteiden määrittely ja uusien merkitysten antaminen jo aiemmin käytetyille käsitteille (kuten arkistointi) ei myöskään helpota lain ymmärtämistä.

Nyt lausunnolla ollut luonnos edellyttää kuitenkin vielä monilta osin jatkovalmistelua ja ehkä myös esitettyjen sääntelyvaihtoehtojen uudelleenarviointia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Nykyisen ehdotuksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi, jotta voitaisiin varmistua tavoitteiden realistisista toteuttamismahdollisuuksista. Ehdotuksen perusteella ei myöskään ole ollut mahdollista arvioida vaikutuksia esimerkiksi Tampereen yliopiston osalta. Tampereen yliopiston näkemyksen mukaan jatkovalmistelun jälkeen valmistuvasta ehdotuksesta tulisi järjestää vielä uusi lausuntokierros.

Uudistus merkitsee erittäin suuria muutoksia myös yliopistoille ja ammattikorkeakouluille. Ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen näkökulmasta. Sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen rahoitusta on leikattu viime vuosina. Korkeakoulujen edellytykset selviytyä perustetehtävistään ovat heikentyneet merkittävästi. Korkeakoulut ovat myös keskenään hyvin eri kokoisia ja hyvin erilaisissa tilanteissa resurssien ja osaamisen suhteen. Ehdotettu uudistus toisi merkittäviä uusia velvoitteita korkeakouluille. Uusien velvoitteiden suhdetta yliopistojen perustuslaissa turvattuun itsehallintoon ei ole myöskään arvioitu luonnoksessa riittävästi. Esimerkkinä voidaan mainita aiemmin tietohallintolaissa (634/2011) ja tietoturvallisuusasetuksessa asetetut velvollisuudet, jotka eivät kohdistuneet yliopistoihin ja ammattikorkeakouluinkin vain hyvin rajoitetusti.

Useassa kohdin ehdotusta pykälätekstit ja niiden yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa toisiaan (esim. tietoturvallisuutta koskeva luku 4). Joissain yhteyksissä voidaan ehkä puhua jopa perusteluilla säätämisestä, mitä ei voida pitää asianmukaisena vaan pikemminkin hyvän lainvalmistelun vaatimusten vastaisena. Esimerkkinä tästä perusteluilla säätämisestä voidaan mainita

lakiehdotuksen 37 §, jossa perusteluissa yritetään määrittellä, ketä on pidettävä henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen osalta rekisterinpitäjänä, vaikka itse pykäläehdotuksen kannalta tällä ei ole välttämättä merkitystä. Ei ole myöskään asianmukaista tulkita kansallisen lakiehdotuksen perusteluissa kiistanalaista EU-asetuksen tekstiä, etenkin kun sille ei ole tarvetta pykälän tekstin perusteella.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Koska uudistuksessa Kansallisarkiston rooli ja asema ollaan merkittävältä osin korvaamassa uudella tiedonhallintalautakunnalla, olisi ollut toivottavaa, että nykytilan arvioinnissakin olisi tuotu perusteluita tai edes taustaa tämänkin muutoksen tekemiselle. Arvioinnissa olisi ollut syytä käsitellä perusteellisemmin myös niitä syitä, joiden vuoksi nykyinen tietohallintolaki (634/2011) ei ole toiminut odotetulla tavalla. Näin olisi ollut mahdollista arvioida, onko nyt kyseessä olevalla uudistuksella paremmat edellytykset saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

Nykytilannetta käsiteltäessä olisi ollut syytä tuoda esille voimassa olevan lainsäädännön ohella myös jo eduskuntakäsittelyyn edenneitä lainsäädännön muutoshankkeita, kuten sote-tiedon toisiokäyttöä koskeva laki (HE 159/2017 vp) ja laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (HE 60/2018 vp). Myös eduskunnassa jo olevan sote-lainsäädännön laajan muutoshankkeen käsittely olisi ollut perusteltua, jollei muutoin, niin vähintään lakiluonnoksen 40 §:n siirtymäaikojen yhteydessä. Myös valtionhallinnossa on tapahtumassa melkoisen suuria organisatorisia muutoksia. Useita yksittäisiä viranomaisia ollaan yhdistämässä (esim. valtion lupavirasto Luova ja Ruokavirasto), joidenkin muiden nykyiset tehtävät siirtyvät maakunnille sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Koskaan ei varmaankaan voida löytää hetkeä, jolloin ei olisi vireillä muita tiedonhallintaan tai organisaatioihin vaikuttavia muutoshankkeita, mutta nyt vireillä olevat hankkeet ovat siinä määrin laajoja ja muuttavat lain soveltajien kenttää niin laajasti, että olisi ollut syytä tuoda nämä muutoshankkeet esille luonnoksessa.

Nykytilaa kuvaavassa osassa ei ole myöskään juurikaan tarkasteltu tutkimustietoaaineistoja koskevaa sääntelyä ja toimintatapoja. Siihen liittyen on lähinnä viitattu perusteluissa muutama EU:n komission laatimaan asiakirjaan, mutta niitäkään ei ole kunnolla käytetty hyväksi esim. 37 §:n osalta.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tampereen yliopisto pitää uudistuksen tavoitteita kannatettavina, mutta suhtautuu kriittisesti joihinkin esitettyihin ehdotuksiin. Monet ehdotetut säännökset ovat kategorisia eivätkä pykälätekstit jätä soveltavalle tiedonhallintayksikölle tai viranomaiselle harkintavaltaa. Esimerkkeinä voidaan mainita asiakirjojen saattaminen sähköiseen muotoon ja sähköinen arkistointi. Vaatimukset, jotka eivät jätä sijaa harkinnalle, johtavat helposti melkoisiin kustannuksiin ja turhaan työhön esim. vain lyhyen aikaa säilytettävien paperiaineistojen digitoimiseksi. Yksi merkittävä kritiikin kohde on myös uudistuksen aikataulu ja siirtymäaikojen lyhyys (40 §). Lyhyet siirtymäajat merkitsevät helposti myös tietojärjestelmien (tarpeettoman) nopeaa uudistamistarvetta, johon ei välttämättä kuitenkaan pystytä osoittamaan riittävää resursointia. Muita kritiikille alttiita kohtia on käsitelty tarkemmin pykäläkohtaisen tarkastelun yhteydessä.

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

Tampereen yliopisto kiinnittää huomiota ensinnäkin lain 1 §:än (lain tarkoitus). Mainitun pykälän 2 momentissa kansalliseen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaaineistojen ja arkistojen muodostaminen ikään kuin alistetaan julkisuusperiaatteen toteuttamisen edistämistehtävän toteuttamiseksi. Tampereen yliopiston mielestä olisi syytä korostaa kulttuuriperinnön säilyttämisen itsenäistä merkitystä suomalaisen yhteiskunnan tutkimukselle tulevaisuudessa. Muutos voitaisiin tehdä esimerkiksi muuttamalla 2 momentti seuraavan sisältöiseksi:

”Tällä lailla edistetään julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisten tietoaaineistojen hallinnassa ja arkistojen muodostamisessa sekä kansallisen kulttuuriperintöön liittyvien viranomaisten tietoaaineistojen olemassaolon turvaamista tulevaisuudessa tapahtuvan tutkimuksen tarpeisiin.”

Keskeisten käsitteiden määrittely (2 §) nykypäivän tarpeita vastaaviksi on sinänsä perusteltua. Samalla kun lakiluonnoksessa on otettu käyttöön uusia käsitteitä, osalle nykyisinkin vakiintuneesti käytetyille käsitteille on luotu uusia määritelmiä. Käsitteiden uudelleen määrittely vaikuttaa paitsi alan sanastoon ja alan toimintakäytäntöihin myös koulutustarpeisiin sekä uusien asiantuntijoiden koulutuksessa, että jo arkistoinnin ja asiakirjahallinnan tehtävissä toimivan henkilöstön osalta.

Tampereen yliopisto pitää ongelmallisena erityisesti arkistoinnin käsitteen määrittelyn muuttamista. Käsite tarvitsee rinnalleen ensinnäkin vastinparin säilyttäminen, jotta ehdotuksessa arkistoinnille annettu määritelmä voidaan ymmärtää kunnolla. Käsitettä säilyttäminen käytetään myös ehdotuksessa.

Tietojärjestelmän käsite on myös vaihdellut eri laeissa. Nyt valittua yhdestä laista peräisin olevaa määritelmää ei ole perusteltu erityisemmin tai arvioitu suhteessa muihin määritelmiin (esim. tietohallintolain mukainen määritelmä).

Tiedonhallintayksikkö vaikuttaa sinänsä hyvältä ratkaisulta. Se on tarpeellinen vain tilanteissa, joissa samassa tiedonhallintayksikössä toimii useita eri viranomaisia. Käsitteen käyttö voi olla kuitenkin myös ongelmallinen. Etenkin vastuukysymykset muodostuvat haasteellisiksi. Osa tehtävistä on lakiehdotuksen mukaan tiedonhallintayksikön, osa yksittäisen viranomaisen vastuulla. Miten vastuu jakautuu tilanteissa, joissa viranomainen on ulkoistanut joitakin tehtäviään yksityiselle toimijalle, johon sinänsä sovelletaan tiedonhallintalakia vain rajoitetusti?

Lain soveltamisalan osalta ehdotuksessa ei ole perusteltu tehtyjä soveltamisalaa koskevia ratkaisuja riittävästi tavanomaisesta julkisesta hallinnosta poikkeavan toiminnan osalta. Koko tiedonhallintalain soveltaminen esitettyssä muodossaan ei ole perusteltua esimerkiksi tuomioistuinten toiminnassa.

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

Tampereen yliopiston näkemyksen mukaan tiedonhallintalautakunnan resurssit on esityksessä kuvattu erittäin vaatimattomiksi suhteessa lautakunnalle määriteltyihin tehtäviin nähden.

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 mukaisessa toimintakentässä supistuisi jatkossa merkittävästi nykyisestä. Ohuelti resursoitu ja ainakin alkuun kokematon, lyhytaikaisesti tehtäväänsä

asetettu lautakunta vaikuttaa ilmeisen kyvyttömältä suoriutumaan kunnialla sille kaavailuista tehtävistä.

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 suuremmissa säilyttämiseen, arvonmääritykseen sekä arkistointiin liittyvissä kysymyksissä. Tällaiselle ohjaukselle ja neuvonnalle on tarvetta jatkossakin.

Luonnoksessa ehdotetaan, että tiedonhallintalautakunnalla olisi kaksi sivutoimista sihteeriä (toinen VM:stä, toinen OKM:stä). Lautakunnan kokousten valmistelun ja päätösten toimeenpanon lisäksi näiden sivutoimisten sihteerien on tarkoitus toimia puheenjohtajia lautakunnan alaisissa jaostoissa, joissa valmisteltaisiin ja ylläpidettäisiin suosituksia. Sihteereille määriteltäviä tehtäviä ei Tampereen yliopiston näkemyksen mukaan pysty hoitamaan sivutoimisina, ainakaan jos tavoitellaan laadukasta ja tehokasta toimintaa

Ehdotuksessa tiedonhallintalautakunnan kokoonpanosta on myös säädetty turhan yksityiskohtaisesti lain tasolla.

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

Tiedonhallintamalli, tiedonhallintakartta ja tiedonhallinnan muutossuunnitelma ovat kaikki uusia käsitteitä. Vaikka esimerkiksi tiedonhallintamallin sisällöstä säädetäisiin lakiehdotuksen 10 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti, tiedonhallintamallin sisältö ja suhde tällä hetkellä käytössä oleviin käsitteisiin jää epäselväksi (mm. arkistonmuodostamissuunnitelma, tiedonohjaussuunnitelma, tietojärjestelmäkuvaus tai -tietojärjestelmäseloste, kokonaisarkkitehtuurikuvaus). Uusien säännösten aiheuttaman työmäärän arviointi on siksi erittäin vaikeaa. Kun työmäärää on vaikea hahmottaa, ei voi myöskään arvioida muutoksen aiheuttamia kustannuksia ja realistista aikataulua.

Vaikka ehdotus määrittääkin tiedonhallintamallin sisällön varsin yksityiskohtaisesti, mallin muodosta 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 mahdollomuuteensa; 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.

Tiedonhallintaa on tähän mennessä kuvattu erilaisista näkökulmista (mm. järjestelmätekninen, 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. Jo pelkästään mallin laatijoiden kouluttaminen vaatii aikaa enemmän kuin tuo 12 kk.

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

13 §:ssä edellytetyn turvallisuusselvitys tulisi mielestämme tehdä vain tietyissä erikseen määritellyissä työrooleissa ja turvallisuusselvityksen kohdennus tulisi tehdä riskiarvioon perustuen tarpeellisiin tehtäviin, kuten yliopistojen osalta IT-palvelutuotannossa ja turvallisuustehtävissä työskenteleville henkilöille. Lisäksi on syytä huomata, että turvallisuusselvitys antaa kuvan henkilön luotettavuudesta vain selvityshetkellä.

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.

Riskien arviointi ja tietoturvaluusustoimenpiteiden 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 tietoturvaluvaatimusten asettamista suojattavan kohteen vaatimalle turvatasolle 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 §:ssä säädettäisiin tietojen siirtämisestä tietoverkossa. Tietojen siirtämisen teknisten turvamekanismien ja niihin kohdistuvien uhkien kenttä on jatkuvassa muutoksessa. Suojautumisessa tulee huomioida elinkaariajattelu ja mukautuminen tulevaisuuteen siten, että esimerkiksi salausmenettely on riskiarvion näin päivitettävissä.

Tietoliikenneyhteys voidaan ajatella joko tietoteknisten laitteiden välisenä linkkinä tai päästä-päähän-

linkkinä. Tämänhetkinen sanamuoto ei esimerkiksi selkeyttä 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.

Pykäläteksti jättää epäselväksi, milloin pykälä tulisi sovellettavaksi ja milloin sovellettaisiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia. Perustelujen mukaan pykälä tulisi sovellettavaksi esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmien välisessä tiedonsiirrossa ja viranomaisten välisissä intra- ja extranet-palveluissa tai sähköpostin käytössä. Tämä voisi tulla ilmi selkeämmin myös itse pykälätekstissä.

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

Tietoaaineistojen käsittelyä tulee ohjata riskiarvioinnin kautta ja mitoittaa käsittely kaikilta osin riskiarvioon pohjautuen. Tämän tulisi olla linjassa 14 §:n kanssa.

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnan (17 §) 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. Myös EU:n yleinen tietosuoja-asetus edellyttää sitä, jos tietojärjestelmissä käsitellään henkilötietoja. 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.

Lokitietojen kerääminen (18 §) 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 tilannekuvaa. 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 tulisi 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)

22 §:n otsikon mukaan pykälässä säädetään salassapitomerkin tai turvallisuusluokitusmerkinnän poistamisesta tai muuttamisesta. Pykälätekstissä kuitenkin säädetään vain turvallisuusluokitusmerkinnästä.

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

Asiatunnuksen käyttöön ja muotoon sekä yksilöintitietoihin (§ 23) sekä asioiden ja asiakirjojen rekisteröintiin (§ 24) liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä on tarpeetonta nostaa lain tasolle. Liian yksityiskohtainen ja siten toimintaa 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. Tampereen yliopisto ei näe sillä saavutettavan mitään hyötyjä. Sen sijaan se saattaa merkitä suuriakin kustannuksia, jos tietojärjestelmiä joudutaan uusimaan tämän takia.

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.

Lakiluonnoksen 24 §:n mukaan, jos viranomaiselle saapunut asiakirja koskee toisessa tiedonhallintayksikössä käsiteltävänä olevaa asiaa, merkitään asiarekisteriin lähettäneen tiedonhallintayksikön tunnus. Tämä voi johtaa ongelmiin, jos tietojärjestelmän suunnittelussa ei ole huomioitu mahdollisuutta erirakenteisten asiatunnuksen käyttöön ensisijaisena asiatunnuksena. Asia voitaisiin hoitaa useimmiten helpommin liittämällä asian metatietoihin alkuperäinen lähettäneen tiedonhallintayksikön asiatunnuksen, sillä tietojärjestelmien hakujärjestelmillä asia on tälläkin asiatunnuksella helposti löydettävissä.

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

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 säädetyn perustein on varsin rajoittava ja pakottava linjaus eikä ota riittäväällä 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 vaikutustenarvioinnissa 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 ja vaatii jatkuvaa resursointia tiedon saatavuuden, eheyden ja käyttökelpoisuuden takaamiseksi.

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.

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

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 vähätteleväää kuvaa koko asiakirjahallinnon ja arkistoinnin kentän kompleksisuudesta.

Lakiluonnoksen mukaan 34-35 §:iä ei sovelleta yliopistoihin, vaan yliopistot voivat päättää jatkossa itse tietoaaineistojensa 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 § on kaiken kaikkiaan epäonnistunut. Ensinnäkään 37 §:ä ei ole tarpeen rajata koskemaan vain yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tiedeyhteisössä syntyneiden tutkimustietoaaineistojen arkistointia. Esimerkiksi sote-tiedon toisiokäyttöön liittyvässä lakipaketissa (HE 159/2017 vp) esitetään, että myös muiden kuin oman tiedeyhteisön piirissä kerätyt aineistot voitaisiin siirtää THL:een.

HE 159/2017 vp

” 5 f § Merkittävän tutkimusaineiston siirtäminen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle

Jos yliopiston, muun tutkimuslaitoksen, yksityisen tutkijan tai tutkijaryhmän taikka sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksikön tekemä tutkimus ja sen aineisto on väestön hyvinvoinnin tai terveyden ja niiden tutkimuksen kannalta erityisen merkityksellinen, aineisto voidaan salassapitosäännösten estämättä siirtää sopimuksella Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle tutkimustoiminnassa käytettäväksi.

Edellytyksenä 1 momentissa tarkoitetun tutkimusaineiston siirrolle on, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen eettinen toimikunta antaa myönteisen lausunnon tutkimusaineiston luovutuksesta.”

Toisaalta, eettisen toimikunnan päätös minkä hyvänsä tutkimustietoaineiston osalta on tarpeeton ja ylimoitettu. Tutkimustoiminnan kannalta erittäin merkityksellistä aineistoa voi olla myös vaikkapa avaruutta käsittelevät kaukoputken avulla otetut kuva-aineistot tai fysikaalisia mittauksia sisältävät aineistot. Samoin erilaiset kivi- tai vaikkapa perhoskokoelmat voivat olla merkittäviä tulevillekin tutkimuksille. Nykyinen pykälä perusteluineen näyttäisi ottavan huomioon lähinnä vain henkilötietoja sisältävät tutkimusaineistot. Eettisiä toimikuntia voi toimia yliopiston yhteydessä useita. Esimerkiksi Helsingin yliopiston yhteydessä niitä on ainakin seitsemän, yliopistosairaalan yhteydessä toimii 4 eettistä toimikuntaa, sen lisäksi Helsingin yliopistolla on oma lääketieteellinen (käsittelee muut kuin lakisääteistä arviointia edellyttävät hankkeet), ihmistieteiden ja eläintieteiden eettinen toimikunta.

Tutkimushankkeet eivät käy tällä hetkellä systemaattisesti läpi eettistä ennakkoarviointia. Se on lakisääteinen edellytys lääketieteellisen tutkimuslain mukaisille tutkimuksille. Ihmistieteiden osalta ennakkoarviointi perustuu yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten itsesääntelyyn ja sitoutumiseen tutkimuseettisen neuvottelukunnan käytäntöihin. Nykyiset tutkimuseettiset toimikunnat ovat myös jo nyt työllistettyjä. Useat rahoittajat (ml. Suomen Akatemia ja EU) ja myös kustantajat edellyttävät mahdollisuuksien mukaan tutkimusaineiston avaamista jatkokäyttöön tutkimuksen valmistumisen jälkeen. Rahoituksen hakuvaiheessa tutkimusaineistojen arkistoinnista on vaikea tehdä lopullista päätöstä, sillä tutkimus useimmiten muotoutuu vielä saadun rahoituksen perusteella (koska rahoitusta ei useinkaan saada alun perin koko suunnitellulle hankkeelle). Tarve tavanomaista suurempaan harkintaan ja huolellisuuteen tutkimusaineiston arkistoinnissa on olemassa, jos tutkimusaineistoon sisältyy erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia tietoa, riskotietoja tai sosiaalihuollon asiakastietoja.

Myöskään nykykäytännön mukaista ei ole rajoittaa tutkimustietoaineiston arkistointia vain kunkin yliopiston/ammattikorkeakoulun omaan arkistoon. Pikemminkin suositaan valtakunnallisia tai kansainvälisiä, tieteenalakohtaisia tutkimusaineistoarkistoja. Useimmiten tutkimusaineisto avataan anonymisoituna ja se on sertifioitua tai muutoin asiansa osaavan data-arkiston hallussa (esim. yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto Suomessa). Tällöin tulee huolehdittua myös ns. jäännösriskin säännöllisestä arvioinnista, ettei anonymisoidusta aineistosta tulevaisuudessakaan tekniikan kehittymisen ja mahdollisesti saataville tulevien lisätietojen myötä pystytä yksittäistä tutkittavaa koskevia tietoja tunnistamaan aineistosta.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään varsin laajasti myös kysymystä, kuka on alun perin henkilötietoja sisältävän tutkimusaineiston osalta rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjäyys määräytyy kuitenkin lähtökohtaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja sen tulkintakäytännön perusteella tai jos kansallisessa lainsäädännössä nimenomaisesti jotain asiasta säädetään. Tampereen yliopisto pitää perusteltuna säätää lainsäädännössä rekisterinpitäjäyden muuttumisesta tilanteissa, joissa henkilötietoja sisältävä tutkimusaineisto on arvokas tulevien tutkimusten näkökulmasta, mutta alkuperäisellä rekisterinpitäjällä ei ole itsellään resursseja aineiston arkistointiin. Asiallisesti kyseinen säännös sopisi paremmin vielä eduskuntakäsittelyssä olevaan tietosuojalakiin. Tällöin rekisterinpitäjän vastuut alkuperäisen toiminnan osalta tulisi säilyä alkuperäisellä rekisterinpitäjällä, mutta tutkimusaineiston arkistoiva taho (yliopisto, korkeakoulu tai tutkimuslaitos) vastaisi

aineistosta arkistoinnin jälkeen. Jos aineisto arkistoitaisiin anonymisoituna, ei kysymys ole enää henkilötiedoista ja tarve säätää rekisterinpitäjyyden muuttumisesta ei ole enää relevantti.

Tampereen yliopisto katsoo, että tutkimusaineistojen osalta tulisi arkistointi tulisi olla mahdollista paitsi yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa, myös esim. valtion tutkimuslaitoksissa. Samoin esim. muiden viranomaisten laatimien kertaluonteisten selvitysaineistojen säilyttäminen viranomaisten omilla arkistoissa tai Kansallisarkistossa ei ole järkevää, joten tulisi mahdollistaa tällaisen aineisto arkistointi mahdollisimman laajasti yliopistojen, muiden tutkimusta harjoittavien tahojen tai erityisten data-arkistojen, kuten esimerkiksi yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, toimesta. Koska useimmiten henkilötietoja sisältävät aineistot anonymisoidaan, tähän ei tarvita mitään erityistä lupaa tai muuta menettelyä arkistointia kontrolloimaan. Koska aineistojen arkistointi aiheuttaa myös kustannuksia, täysin turhien aineistojen arkistointi ei todellisuudessa olisi mikään ongelma.

Kaiken kaikkiaan Tampereen yliopisto katsoo, että jos tutkimusaineistojen arkistointia koskeva säännös ylipäätään tarvitaan, se tulisi sijoittaa tietosuojalakiin tätä luonnosta perusteellisemmän valmistelun pohjalta.

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

Kun lain 35 §:ä ei luonnoksen mukaan sovelleta yliopistoihin, siirtymäsäännöksiä koskevat ehdotuksissa tulisi ottaa kantaa myös tällä hetkellä voimassa olevien Kansallisarkiston määräysten voimassaoloon yliopistojen osalta. Tampereen yliopisto pitää perusteltuna, että selkeyden vuoksi säädettäisiin, että Kansallisarkiston antamia määräyksiä noudatetaan myös yliopistoissa, kunnes yliopisto on itse antanut omat uudet elinkaari päätöksiä vastaavat päätöksensä. Näin vältyttäisiin epätietoisuudelta, miten yliopistojen tulisi toimia kunnes se on päättänyt itse asiasta.

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.

Luonnoksessa esitetyt siirtymäajat ovat kaikki liian lyhyitä ja johtavat merkittäviin ylimääräisiin kustannuksiin. On myös kyseenalaista, olisiko edes merkittävällä lisärahoituksella mahdollista toteuttaa kaikki uuden tiedonhallintalain vaatimukset esitettyjen siirtymäaikojen puitteissa. Vaatimusten täyttäminen edellyttää joka tapauksessa merkittävää lisärahoitusta ja sitä ei todennäköisesti ole saatavilla tiedonhallintayksiköille ja viranomaisille nyt esitettyjen lyhyiden siirtymäaikojen puitteissa. Käytännössä jo vuoden 2019 budjettiin pitäisi saada lisärahoitusta, jotta vaatimukset voitaisiin täyttää ennen kesää 2020 (laskettuna lain voimaantulon ajankohdasta 1.6.2019). Muutostarve on samanaikainen myös kaikilla lakia soveltavilla tahoilla, mikä hankaloittaa

myös asiantuntijoiden ja tietojärjestelmätoimittajien rekrytointia toteuttamaan vaadittavia muutoksia. Jo pelkästään kilpailulainsäädännön mukainen menettely vie merkittävän osan tuosta siirtymäajasta.

14. Muut huomiot

Tutkimusnäkökulmasta on syytä kiinnittää myös huomiota siihen, että turvataan riittävä alueellinen kattavuus arkistoinnissa, jotta vertailevaa tutkimusta voidaan ylipäätään suorittaa. Tämä johtaa väistämättä osin päällekkäiseen aineistojen arkistointiin. Kattavan kuvan saaminen koko yhteiskunnan toiminnan näkökulmasta voi olla ongelmallista, jos arkistointivelvoitteet määräytyvät yksittäisten viranomaisten ja tiedonhallintayksiköiden resurssien mukaan. Tällöin vaarana voi olla, että tulevaisuudessa tutkimme yliopistoissa vain tämän päivän eliitin oloja hyvinvoivilla kaupunkiseuduilla, koska muualla ei ole resursseja arkistoida samassa laajuudessa toiminnassa syntyvää aineistoa. Myös erilaiset suunnitelmat ja virallisaineistot antavat yksinään hyvin vajavaisen kuvan yhteiskunnasta.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arviointi on puutteellista ja esityty arvioit vaikutuksista vähättelevät vaadittavaa työtä ja tarvittavia muutoksia ainakin yliopistojen osalta mutta myös laajemminkin. Tästä syystä arvioitujen vaikutusten ovat suurusluokaltaan järjestään liian pieniä (sekä htv että euroina arvioituina). Myös lausuntopyyntöaineiston täydentyminen kesken lausuntopyyntöajan haittasi merkittävästi lausunnon laatimista. Täydennetty version ohella olisi tullut lähettää jo samassa yhteydessä myös versio, jossa näkyivät selkeästi muutetut kohdat. Nyt tieto tämän muutosmerkinnöin varustetun version saatavilla olostä jäi puskaradion varaan.

Tuomela Jukka
Tampereen yliopisto