

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**

Lain tavoitteet ovat ammattikorkeakoulujen mielestä kannatettavia. Entistä verkottuneemmat toimintatavat ja tiedon hyödyntämisen laajuus yhteistyössä asettavat sääntelylle uusia vaatimuksia koskien yhtenäisempää ja yhteentoimivampaa tiedonhallintaa eri toimijoiden välillä. Yhtenäisellä ja mahdollisimman kattavalla yleissääntelyllä voidaan osaltaan varmistaa, että eri toimijoiden tiedonhallinta on laadukasta ja tehokasta ja voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa.

Toivomme, että Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) toimialalla tietohallintolain 8.1 §:n mukaan OKM jatkaa toimenpiteitään siinä, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Tämä helpottaa yksittäisen korkeakoulun valmistautumista lain vaatimuksiin.

## **2. Arvionne lukuun 2 Nykytila**

### 2.1.4 Asian ja asiakirjojen rekisteröinnin sääntely

On erityisen tärkeää, että nyt meneillään olevassa tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamistyönyhteydessä pyritään selkeyttämään viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä ja karsimaan siihen liittyvää erityislainsäädäntöä.

### 2.1.6 Tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistonnin sääntely

s. 9 ”Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain 10.1 §:n mukaan säädettävä lailla. Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista.”

Ammattikorkeakoulun toiminnan tuloksena syntyvät tutkintotodistukset ja niiden sisältämä tieto sekä valtakunnalliseen tietovarantoon (Virta) viedyt ja vietävät tiedot on määritetty Kansallisarkiston päätöksen mukaisesti säilytettäväksi pysyvästi yksinomaan sähköisessä muodossa niin pitkältä ajanjaksolta kuin tiedot ovat sähköisessä muodossa. Ammattikorkeakoulut tallentavat opiskelijan opintotiedot kansalliseen korkeakoulujen VIRTa-opintotietopalveluun. Korkeakoulujen rekistereissä olevat tiedot välitetään yhdenmukaisessa muodossa eri toimijoiden, kuten korkeakoulujen yhteishaun käytettäväksi. VIRTa-opintotietopalvelu sisältää yhteensä 1,3 miljoonan tutkinto-opiskelijan tiedot 38 suomalaisesta korkeakoulusta. Tiedot ovat myös kansalaisten itsensä käytettävissä KOSKI-palvelun kautta.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen osalta olisikin pohdittava, mikä vaikutus sillä on opiskelijan ja kansalaisen oikeusturvaan omien tutkintotietojensa säilyvyydestä ja edelleen, jo rakennettujen kansallisten tietovarantojen ja viranomaisten keskinäisen tiedonluovutukseen viitaten tämän lausunnon johdanto-osuudessa todettuun tavoitteeseen edistää sitä, että kansalaista --- koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa jo olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti. Tältä osin olisi selvitettävä, millaisen resurssitarpeen ja kustannuslisan takautuva henkilötietojen pseudonymisointi aiheuttaa sekä asiakirjallisen pitkäaikais säilytyksen ja arkistoinnin, mutta myös luvun 2.2.4 PSI-direktiivin vaatimuksen osalta.

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

On kannatettavaa, että useita erillisiä lakeja on pyritty yhdistämään tähän uuteen lakiin, erityisesti jos sen kansalaisia koskevia tietoja ei palveluprosesseissa kysytä tarpeettomasti, vaan viranomaisten hallussa olevia tietoja hyödynnetään mahdollisimman laajasti tietosuojan huomioon ottaen.

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

Lakiesityksen viimeistelyssä on terminologisesti huomioitava, että suomalaiset korkeakoulut eivät ole viranomaisia. Sen sijaan ammattikorkeakoulut ja yliopistot ovat EU:n käsitteistön perusteella julkisoikeudellisia laitoksia, koska ne on perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisesta tarpeesta eikä niissä pääasiallisesti harjoiteta kaupallista tai teollista toimintaa. EU:n PSI-direktiivissä ja saavutettavuusdirektiivissä on käytetty julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä rinnastamaan viranomaisiin ne organisaatiot, joita ei muuten katsottaisi viranomaisiksi.

4§ Korostaa johdon vastuuta, kohdan perusteluissa vastuuhenkilöksi ammattikorkeakouluissa todetaan rehtori tai johtosäännöllä määritelty muu järjestely. Perusteluissa viitataan vastuisiin, jotka kohdistuvat laissa esiteltyihin, myös uusiin, käsitteisiin kuten tiedonhallintamalliin ja pykälän 5. perusteluissa viitataan tiedonhallintakarttaan jne.

Korkeakoulun ylimmän johdon vastuuta lisätään, koska johdon tulee huolehtia siitä, että tiedonhallintayksikössä olisi ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta käytännössä, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja niiden toteuttamisessa noudatettavista menettelytavoista ja vastuista, tietoturvallisuusjärjestelyistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta. Toteamme, että kaikki tämä vaatii lisäresursointia nykytilanteeseen ja taloudellisia panostuksia, jotka on tämän lain taloudellisten ja muiden vaikutusten arvioinnissa otettava tarkemmin huomioon.

On kannatettavaa, että tiedonhallintayksikön johdon tulee tarkemmin käytännössä määrätä työjärjestyksissä, hallintosäännöissä tai vastaavissa, miten tiedonhallinnan vastuut ja niihin liittyvät tehtävät jakautuvat tiedonhallintayksikössä. Tehtävien järjestäminen tarkoittaa mm. asiakirjahallinnon ja tietohallinnon sekä muiden toimintojen vastuiden määrittämistä tiedonhallinnan velvollisuuksien toteuttamisessa tiedonhallintayksikössä. Nykytilanne monessa korkeakoulussa on se, että esim. tietohallintopalvelut, asiakirjahallinto ja arkistointi ovat liikaa "siiloutuneet", ja laki saattaa edesauttaa tämän tilanteen parantamisessa.

2§ Vaikka kyse on detaljista, voisi kohdan 3) tietojärjestelmän määrittelyn siirtää nykyisten kohtien 5-6 väliin, jolloin se olisi loogisesti oikeassa kohdassa ja nykyinen kohta 6 tietovaranto välittömästi täsmentäisi käsitettä ja liittäisi sen paremmin tietoaineiston käsitteeseen.

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

5§ 1 momentin mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi yhteentoimivuuden yleisen ohjauksen toteuttamiseksi huolehtia julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan ylläpidosta. Arene huomauttaa, että julkisen hallinnon yleisen tiedonhallintakartan sisällössä olisi samoja elementtejä kuin tietohallintolaissa tarkoitettussa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvauksessa.

5§ 1 momentin kohdan 3 perusteluiden mukaan "valtiovarainministeriö koordinoisi ja ohjaisi muun muassa julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen sanastojen määrittelyä, jolla mahdollistetaan osaltaan tietojärjestelmien yhteentoimivuus." Sanastotyö on toistaiseksi ollut julkisessa hallinnossa melko vaatimatonta, mutta se on yhä tarpeellisempaa. Onnistunut sanastotyö ei kuitenkaan tule toteutumaan kuin laajalla yhteistyöllä. On kestävä ajatus, että esimerkiksi opetusalan tai tutkimuksen tai vaikkapa sairaanhoidon sanasto ja sitä myöten käsitteistö ja edelleen tietomallit jne. olisi vain yhden ministeriön alainen ja koordinoima asia. Tämä tulee lain muotoilussa esittää selkeästi.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuottamisen yhteistyö on tärkeää ja sen tulisi kattaa myös ammattikorkeakoulut.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle on määritetty useita osa-alueita ja tehtäviä, jotka vaativat pysyvää asiantuntemusta ja joustavaa ja ketterää päätöksentekoa. Onkin huolehdittava siitä, ettei lautakunnan toiminta muodostu hidasteeksi viranomaisille.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) työstä saadut kokemukset tulisi huomioida määräaikaisia jaostoja perustettaessa.

Suosittelun sijaan tarve olisi enemmänkin sitoville tiedonhallinnan standardeille, esimerkiksi tietojärjestelmien julkisissa hankinnoissa, jotta voidaan varmistaa tietosuojaja tietoturva-vaatimukset, mutta myös mahdolliset rajapinta- ja tiedonsiirtovaatimukset kansallisiin tietovarantoihin. Tällä on selviä kustannusvaikutuksia yksittäisen viranomaisen julkisten hankintojen vaatimusmäärittelyyn ja hankinta-aikatauluun.

Uusi ehdotettu lautakunta ei ole JUHTAa vähemmän haasteellinen ehdotetulla tavalla muodostettuna ja resursoituna. Sen tehtävien kuvaus on perusteluissa jätetty liian epämääräiseksi, esimerkiksi suhteessa sen antamien suositusten sitovuuteen. Sen puoleen tullaan kääntymään kysymys- ja tulkintatilanteissa ja siitä voi tulla uuden lain tulkinnan ja täytäntöönpanon merkittävä pullonkaula (vrt. tietosuojavaltuutetun toimisto ja GDPR). Mikäli se perustetaan, sen asioiden käsittelyaikaan ja käytettävissä oleviin osaamis- ym. resursseihin tulee kiinnittää erityistä huomiota ja liian pitkäksi venyneisiin ratkaisuihin puuttua. Perusteluissa nämä asiat on hieman ylimalkaisesti sivuutettu.

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

Lausunnolla olevan lakiluonnoksen mukaan tiedonhallintayksiköitä veloitetaan laatimaan useita toisiinsa liittyviä tiedonhallinnan suunnitelmia. Suunnitelmat veloitetaan laatimaan erillisinä, vaikka ne liittyvät toisiinsa.

”Tiedonhallintamalli olisi arkistonmuodostussuunnitelman ja kokonaisarkkitehtuurikuvausten mukaisesti organisaatiota sisäisesti velvoittava kuvaus, joka olisi rinnastettavissa organisaation sisäiseen määräykseen.” ja 10. pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan ”tiedonhallintamallissa kuvattaisiin tiedonhallintayksikön toimintaprosessit.”

Tiedonhallintamallin (10§) laatiminen ja saattaminen osaksi aktiivista toimintaa on suositeltavaa. Näin saatetaan tiedonhallinnan eri osa-alueet toimimaan yhdessä eikä irrallisina saarekkeina.

Nykyiset mallit tiedonohjaus-/arkistonmuodostussuunnitelmasta ja kokonaisarkkitehtuurista tukevat tätä työtä.

Lakiluonnoksen 3 luvun mukaan tiedonhallintayksikön on tehtävä ja ylläpidettävä tiedonhallintamallia, joka käytännössä muodostuu nykyisen kaltaisista kokonaisarkkitehtuurikuvauksista. Lain termi tiedonhallintamalli on uusi ja se siis korvaa termin ”kokonaisarkkitehtuuri”. On sinänsä harmillista, että nykyisessä tietohallintolaissa oleva vaatimus kokonaisarkkitehtuurista ja sen kuvaamisesta ikään kuin häivytetään nyt uuden käsitteen alle, kun se on vihdoin tulossa tutummaksi ja käyttökelpoisemmaksi työkaluksi mm. korkeakoulujen toiminnan kehittämisessä. Toivomme, että tämä ei hidasta valtakunnallista ja korkeakoulujen välistä kokonaisarkkitehtuurityötä mm. viitearkkitehtuurien, käsitteiden ja yhteentoimivuuden alueilla. Yhdenmukaisen kokonaisarkkitehtuurimallin säilyttäminen antaisi myös pohjan korkeakoulujen väliseen vertailuun ja työkaluja esim. Korkeakoulujen arviointineuvoston laatuauditoinneille.

Uutena ehdotetaan tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa (11§), joka tiedonhallintayksikön tulisi säännöksen mukaan laatia, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Muutokset ovat olennainen osa organisaation tiedonhallintaa eikä niitäkään tulisi käsitellä erillisinä kokonaisarkkitehtuurista.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelma on kannatettava, kunhan se kytketään aina kyseisen projektin suunnitelmaan kokonaisuudessaan, eikä sitä käsitellä erillisenä osana muusta toiminnasta.

Tiedonhallintayksikön on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma, kun se uudistaa olennaisesti hallintoaan, palvelujaan tai tietojärjestelmiään. Kokonaisarkkitehtuurimenetelmät keskittyvät arkkitehtuurin ylläpitoon siten, että pyritään hahmottamaan nykytilan ja tavoitetilan välinen muutos ja sen perusteella laatimaan suunnitelmat tavoitetilaan pääsemiseksi. Kokonaisarkkitehtuurin kehittämismenetelmän (esim. Togaf) käyttäminen on käytännössä lain esittämän tiedonhallinnan muutossuunnitelman kanssa hyvin yhdenmukainen tavoite. Jos kokonaisarkkitehtuuri käsitteenä häviää lainsäädännöstä, niin on vaarana, että lain vaatimuksia aletaan täyttää rinnan kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisen ja kehittämisen kanssa, vaikka kyse on samasta asiasta. Siksi kokonaisarkkitehtuuri tulisi mainita laissa, kun siitä on todellisuudessa kyse. Lain perusteluidenkin mukaan kyse on oikeastaan kokonaisarkkitehtuurista määrätyn laadullisin painotuksin.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta muodostunee ammattikorkeakouluihin (ja yliopistoihin) arkipäivän työkalu, jolloin tulee erottaa 11§ ja 12§ tarkoitetut merkittäviin muutoksiin liittyvät muutossuunnitelmat, joista esim. Kansallisarkistoa olisi informoitava.

Organisaatioiden on laadittava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen vaikutustenarviointi, joka on tehtävä aina, jos henkilötietojen käsittely aiheuttaa luonnollisen henkilön oikeuksien ja

vapauksien kannalta korkean riskin (EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679, artikla 35 ja 36). Tästä laadintavelvoitteesta ei ehdotuksessa mainita lainkaan.

Näitä kokonaisuuksia - tiedonhallintamallia, tiedonhallinnan muutossuunnitelmaa ja vaikutustenarviointia- ei tulisi käsitellä irrallisina vaan yhtenä kokonaisuutena, jotta tiedonhallinnan elinkaari ja siihen liittyvä vaatimukset ja muutokset saataisiin organisaation aktiivikaikaiseen käyttöön.

Kuten esityksen pykälässä 14 § perusteluissa todetaan, --- tiedonhallintayksikön olisi seurattava toimintaympäristönsä tietoturvallisuuden tilaa ja arvioitava tietoturvallisuustoimenpiteiden riittävyttä tietoaineistojen ja tietojärjestelmien koko elinkaaren ajan. Tämä hyödyntäisi myös yhteentoimivuutta, mutta myös prosessikehitystä sekä tietosuoja ja tietoturvaa. Lisäksi syntyisi kustannus- ja resurssisäästöjä, kun ylläpidettävänä olisi yksi suunnitelma monen sijaan.

Lain täytäntöönpanoa ajatellen on todettava, että viime vuosien aikana vain muutamassa suuremmissa ammattikorkeakoulussa on ollut mahdollisuus rekrytoida päätoimisia asiantuntijoita kokonaisarkkitehtuurin kehittämiseen, arkistointiin, tietoturvaan tai asianhallintaan liittyen. Siksi korkeakoulujen lähtötilanteet valmistautua tiedonhallintalain voimaantuloon ovat hyvin erilaiset. Lisäresursseja tarvitaan, ja ne tulisi pääsääntöisesti kohdentaa niin, että pienimpien korkeakoulujen osuus olisi suurempi jaettavista resursseista. Resurssit tulisi kohdistaa asiantuntemukseen hankintaan mainituilta alueilta.

10§ pykälän 2. momentin 2. kohdan mukaan ”tietovarantojen sisältökuvaukset koostuisivat... ..tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa säädetystä käsittelytoimia koskevan selosteen tietosisällöstä kuitenkin siten, että kuvauksessa on mukana muutkin kuin henkilötiedot tai henkilötietoryhmät.” Ainakin tältä osin olisi hyvä hakea kokemuksia mm. edellisten vuosien GDPR:n valmistautumisesta ja sen vaatimista ajallisista ja muista resursseista, kun arvioidaan lain voimaansaattamisen vaikutuksia.

14§. ”Tietojärjestelmien vikasietoisuus ja toiminnallinen käytettävyys on varmistettava riittävällä testauksella säännöllisesti.” Kommenttina, että samalla tarkkuustasolla liikuttaessa voisi mainita veloitteena myös asianmukaisista varmistuksista huolehtimisen, josta nyt ei ole todettu mitään.

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

15§ Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaisten olisi ”toteutettava tietojensiirto tietoverkossa salattua tai muuta suojattua tiedonsiirtoyhteyttä tai -tapaa käyttämällä, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä tai henkilötietoja.” Jatkolauseessa korostuu vielä vastaanottajan varmistaminen. Tietosuoja-asetuksen mukaan katsottuna miltei kaikki tieto, erityisesti oppilaitos- ja korkeakoulunäkökulmasta, voidaan tulkita ja palauttaa henkilötiedoksi, vaikka se ei olisikaan

arkaluonteista. Esimerkkeinä digitaaliset valokuvat tunnisteineen taikka tilaisuuksien osallistujalistat. Vaikka perusteluissa jätetäänkin viranomaisen harkintaan suojauksen taso, on tällaisten ”tavanomaisten” tietojen suojaaminen salatuilla tiedonsiirtoyhteyksillä ylimitoitettu vaatimus, jolla tulee olemaan myös huomattavat kustannusvaikutukset niin ohjelmistohankintojen, prosessimuutosten ja organisaation muutuskoulutuksenkin muodossa. Tässä kohdin olisi nähtävä aste-erot arkisen ja arkaluonteisen henkilötiedon välillä taikka ilmaistava laissa tiedon arkaluonteisuuden suhteellisesti riittävästi järjestetty suojaus.

18 §. Lokitietojen kerääminen on GDPR:n valmistautumisen yhteydessä osoittautunut ongelmalliseksi ja monitulkinnalliseksi käsitteeksi. Tietojärjestelmien lähtötasot lokitietojen keräämiselle ja edelleen säilyttämiselle ovat ammattikorkeakouluissa hyvin eritasoiset.

Lokitietoja kertyy erittäin runsaasti ja pitkät säilytysajat tuovat lisäkustannuksia säilytysratkaisujen kautta, joten lokitietojen säilytysajan määrittäminen olisi tärkeää. Käytännössä lokitiedot hajoavat nykyisellään järjestelmäkohtaisiksi lokeiksi ja niiden tarkkuus ja käyttöarvo voi olla hyvin tapauskohtainen. Kattavaan lokiseurantaan siirryttäessä puhutaan merkittävistä lisäkustannuksista. OKM:n toimialalla voisi CSC- Tieteen Tietotekniikan Keskus Oy hoitaa yhteisen lokitietopalvelun mm. korkeakoulujen opintohallinnon avainjärjestelmistä.

## **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)**

Luku 6 kiinnittää ansiokkaasti huomiota asianhallintaprosesseihin. Kaikista korkeakouluista kerätyn tuoreen tilannekuvan perusteella kokonaistilanne on niissä hyvin kirjava niin prosessien, järjestelmien, henkilöresurssien kuin osaamisenkin näkökulmasta.

23§

Määrämuotoisten, valtakunnallisten tehtäväluokitusten puute on ongelmallinen. Tiedonhallintayksiköt työstävät nyt jokainen omaa tehtäväluokitteluaan sen sijaan, että se olisi valtakunnallinen, samoista lähtökohdista laadittu. Jo kansallinen, viranomaisten väliset monitoimijaprosessit edellyttävät yhdenmukaisuutta myös tehtäväluokituksen osalta. Olisi ehdottoman tärkeää saada kansallinen perusrakenne, jota eri viranomaiset voisivat työstää omalla substanssi alallaan eteenpäin. Yhtenäinen toimintaprosessien yksilöivä tunnisteavaruus tulisi olla määritetty.

Metatietojen tuhoamisesta/arkistoinnista pitäisi olla yhtenäinen kansallinen linjaus, ei tiedonhallintalautakuntaa työllistävä vaikutus.

25§ Kuvaus asiarekisteristä. Meneekö tämä päällekkäin aiemmin mainittujen tiedonhallintayksiköltä edellytettävien kuvausten kanssa tai sisältykö se niihin?

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

Tietoaineistojen käsittely ja säilyttäminen yksinomaan sähköisessä muodossa on erittäin kannatettavaa. Myös paperiaineistojen hävittämisvelvoite heti sähköisen säilymisen varmistamisen jälkeen on erittäin kannatettavaa.

Sen sijaan olisi huomioitava paperiaineiston digitoiminen ja sen aiheuttama työ ja kustannukset. Tässä tulisi soveltaa siirtymäkautta, niin ettei digitoida paperiaineistoa, joka esim. 5 vuoden sisällä joka tapauksessa tulee hävitettäväksi.

27§ Pykälän 4. momentin säännös, ”jolla mahdollistetaan se, että tiedonhallintayksikkö voi antaa teknisluonteisen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisen yksityisen hoidettavaksi.” Tämä on hyvin tarpeellinen huomio. Onhan esimerkiksi korkeakouluun saapuva ostolasku asiakirja, joita nytkin skannataan ulkopuolisena palveluna sähköiseen muotoon.

29§. Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä ja sitä seuraavat pykälät, jotka koskevat rajapintojen yli tapahtuvaa toimintaa: On hyvä, että näistä mainitaan erikseen, koska tämän siirtomenetelmän laillisuudesta on esitetty aiemmin monenlaisia tulkintoja. Teknisen rajapinnan käsitteellinen määrittely, mitä sillä siis tarkoitetaan, on myös osoittautunut moniselitteiseksi, joten tähän on syytä kiinnittää lisää huomiota ja todeta erilaiset käyttötapaukset esimerkiksi lain perusteluissa. Katselumahdollisuuden (rajattu) avaaminen voi olla haastava ja kustannuksia aiheuttava tehtävä, koska ”ulkopuoliselle” käyttäjälle oikeuksien avaaminen yleensä edellyttää mm. tietoturvasyistä tapauskohtaista ja monikerroksista tarkastelua (ohjelmiston oikeudet, käyttäjäryhmien oikeudet, tietoverkko-oikeudet jne.)

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

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säilytysaikojen määräytymisen kriteerien säätämisestä laissa. Kukin tiedonhallintayksikö määritteli säilytysajat näillä perusteilla. Kriteerien määrittäminen lainsäädännössä vaikuttaa jähmeältä ja lisää tulkinnanvaraisuutta. Vaaraa on, että yleismäärityksellä ei pystytä huomioimaan eri substanssialoja ja niiden erityisyyttä. Lisäksi kriteeristön määrittelemisen lainsäädännön avulla toimisi hidasteena hallinnon muutostilanteiden hallinnassa.

Yksittäisellä viranomaisella on harvoin käytössään tarvittavaa tietopääomaa, jonka perusteella tietoaineistojen säilyttäminen voidaan yksinomaan esittää. Tämän seurauksena tietoaineistoja tullaan säilyttämään aiempaa enemmän, joka lisää hallinnon kustannuksia. Näin ollen pykälän tarkoittama pyrkimys täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja kattavuuteen henkilötietojen käsittelyssä on ristiriitainen.

Metatietojen ja asiankäsittelyä koskevien tietojen hallinta laki- tai asetustasolla on ylimitoitettu ja toimintaa hidastava toimenpide. Se myös lisää säädöksen raskautta ja vaikeaselkoisuutta. Sähköisessä toimintaympäristössä muutokset ja vaatimukset tapahtuvat nopeasti, johon lainsäätäjän tulisi olla valmius reagoida nopeasti. Metatietojen määrittelyn ohjaukseen esitetty tiedonhallintalautakunta vaikuttaa myös ketterän hallinnon näkökulmasta varsin järeältä ratkaisulta.

36§, kohta 2 ”rakenteisessa muodossa olevien tietoaineistojen henkilötiedot voidaan pseudonymisoida tarvittaessa tietoja luovutettaessa;” On huomattava, että pseudonymisointi tarkoittaa tilannetta, jossa tunnistettava identiteetti voidaan aineistosta palauttaa. Olisiko syytä puhua myös anonymisoinnista, eli aineistojen muunnosta muotoon, josta yksittäistä henkilöä ei voi enää palauttamallakaan tunnistaa. (ks. esim. <https://tietosuoja.fi/pseudonymisointi-anonymisointi> )

### 37§

Ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaan ammattikorkeakoulujen tehtävänä (§4) on: ”...antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja tukea opiskelijan ammatillista kasvua. --- Ammattikorkeakoulun tehtävänä on lisäksi harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä edistävää ja alueen elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Tehtäviään hoitaessaan ammattikorkeakoulun tulee edistää elinikäistä oppimista.”

Ammattikorkeakoulujen sovelta tutkimus sekä kehittämis- ja innovaatiotoiminta (TKI) eivät ole viranomaistoimintaa eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Lain mukaan työelämä ja alueellinen kehittäminen ovat keskeisessä osassa ammattikorkeakoulujen toteuttaessa tehtävänsä. Merkittävä ero yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä johtuu tästä ammattikorkeakoulujen vahvemmassa työelämäsuuntautuneisuudesta. Ammattikorkeakoulut ovat panostaneet erityisesti kehittämistoimintaan, johon vuonna 2017 kohdistui 56 % ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnan resursseista. Tätä toimintaa poikkeaa luonteeltaan yliopistoissa tehtävästä tutkimuksesta.

Työelämästä nousevat ongelmat ja niiden ratkaiseminen ovat keskeisen osa ammattikorkeakoulujen TKI-toimintaa. Tutkimusaineistot sisältävät usein yksittäisten yritysten tilaa käsittelevää aineistoa ja

kuuluvat liikesalaisuuden piiriin. TKI-toiminnan kumppaneina oli vuonna 2017 yli 13 000 yritystä ja muuta yhteisöä.

Aineistohallintasuunnitelmissa on merkittävä määrällinen ero yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä. Tästä ei voida kuitenkaan vetää johtopäätöstä, että ammattikorkeakouluissa ei tehtäisi TKI-toimintaa laajasti.

Ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnan volyymi ja vaikutus ovat kasvaneet huomattavasti siitä, kun tutkimus- ja kehittämistoiminta tulivat ammattikorkeakoulujen lakisääteiseksi tehtäväksi vuonna 2003. Ammattikorkeakoulut ovat löytäneet luontaisen tapansa TKI-toiminnan toteuttamisessa. On tärkeää, että eri toimijat tunnistavat nämä erityispiirteet ammattikorkeakoulujen toiminnassa sekä eroavuudet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä. Näin voidaan turvata vaikuttava TKI-toiminta myös tulevaisuudessa sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen osalta.

Lakiehdotuksen pykälän 37§ määrittely rekisterinpitäjyydestä on erittäin ongelmallinen ammattikorkeakouluille: ”Korkeakoulu toimii tutkimusaineiston rekisterinpitäjänä, kun tutkija tai tutkimusryhmä on luovuttanut tutkimusaineiston korkeakoulun arkistoon.”

Ammattikorkeakoulun TKI-toiminta on hanke- ja projektimuotoista, jossa ulkopuolinen rahoitus annetaan korkeakoululle, ei yksittäiselle tutkijalle. Projektiryhmä toimii kiinteänä osana ammattikorkeakoulua ja tekee kehittämistyötä tai tutkimusta ammattikorkeakoulun lukuun, joten rekisterinpitäjänä on ammattikorkeakoulu jo hankkeen/projektin aikana. Tältä osin TKI-toiminta voi ammattikorkeakoulussa organisoitua eri tavalla kuin yliopistossa.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisessa yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat myös systemaattisesti vastustaneet ajatusta, että yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä olisi rekisterinpitäjä. Tutkimusryhmä ei ole oikeushenkilö. Yksittäinen tutkija on, mutta yksityishenkilönä. On kestävä ajatus, että tietosuoja-asetuksen sanktiot suuntautuisivat tutkijaan yksityishenkilönä. Liike-elämässä yritys toimii rekisterinpitäjänä, vaikka henkilötietojen käsittelyn periaatteista päättäisi yksittäinen työntekijä.

Ammattikorkeakouluissa yleensä ammattikorkeakoulu organisaationa määrittelee henkilötietojen käsittelyn suuret linjat myös tutkimushankkeissa (eli esim. mitä teknisiä ratkaisuja käytetään). Tässä saattaa olla huomionarvoinen ero yliopistojen käytäntöihin.

37§ yksityiskohtana: ”Tutkimuseettisen toimikunnan on pyydettävä korkeakoulun tietosuojavastaavalta lausunto, jos arkistoitava tutkimustietoaineisto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja taikka sosiaalihuollon asiakastietoja.” Vaikka erityisiin henkilötietoihin (ilmeisesti) tässä kuuluvat mm. terveydentilaan liittyvät tiedot, on erityisiä henkilötietoja aikaisemmin kutsuttu arkaluonteisiksi

henkilötiedoiksi (vrt. <http://www.privacy-regulation.eu/fi/9.htm>). Pitäisikö tätä kohtaa laissa ja sen perusteluissa vielä selkeyttää? Kun nyt erikseen mainitaan ”sosiaalihuollon asiakastiedot” vaikuttaisivat esimerkiksi terveystiedot jäävän tämän määrittelyn ulkopuolelle.

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

Kansallisarkiston jo antamat seulonta- ja säilytysaikapäätökset, joidenka pohjalta esimerkiksi ammattikorkeakoulut ovat tiedonhallintaansa toteuttaneet, määräaikaistaminen on lyhytnäköistä. Jos jo annetut päätökset tullaan kumoamaan, onko arvioitu kustannuksia, jota työn uudelleen aloittaminen ja edistäminen aiheuttaa organisaatioissa? Määräysten uudelleenkäsittely sekä Kansallisarkistossa että tiedonhallintalautakunnassa on hidasta ja aiheuttaa turhaa työtä molemmissa organisaatioissa. Kansallisarkiston ensivaiheen selvitysrooli ei lisää toiminnan eikä hallinnon ketteryyttä. Elinkaaripäätösten ja tiedonhallinnan muutossuunnitelmien käsittely kahdessa eri toimijassa lisää byrokratiaa ja hidastaa asioiden hoitamista.

Arkistoitavien tietoaineistojen kansallinen metatietopalvelu on hyvä keino edistää erityisesti tutkimustiedon saatavuutta, mutta Kansallisarkiston roolia olisi selkeytettävä niin, että se olisi enemmän tiedonhallintayksikköjen tukena eikä niin, että se koettaisiin lisätyötä teettävänä tekijänä. Esimerkiksi Kansallisarkiston ammattikorkeakouluille antamissa arkistointiohjeistuksissa on todettu ristiriitaisuuksia mm. OPH:n ohjeistuksen kanssa.

Lakiluonnoksen 40§ siirtymäsäännökset ovat liian tiukat. Kesikokoistenkin tietojärjestelmiä koskevien projektien kesto on yleensä pikemminkin vuosia kuin kuukausia. Erityisesti asiakirjojen sähköisen käsittelyn, vastaanoton ja luovuttamisen täydellinen toteutus vaatii useiden vuosien pituista kehitystyötä. Esitetyt siirtymäajat voisi realismin säilyttämiseksi pääsääntöisesti tuplata.

Edelliseen liittyen sähköisen allekirjoituksen yhteentoimiva läpivienti korkeakouluissa ja julkisella sektorilla on yksi esimerkki hyvin tarpeellisesta, mutta mittavasta hankkeesta, joka on vielä alkutekijöissään, mutta jonka tulisi sisältyä moniin sähköisiin prosesseihin. Sähköisessä allekirjoituksessa pystytään varmistamaan, kuka on allekirjoittanut ja myös se, että allekirjoitettu asia on muuttumaton. Tämä on erotettava sähköisestä hyväksynnästä, jossa tätä voidaan vain lokien avulla tarkastella. ”Digitaalinen allekirjoitus eli sähköinen allekirjoitus on sähköiseen viestiin tehty PKI-allekirjoitus, joka varmentaa tietyn viestin sisällön ja allekirjoittajan henkilöllisyyden. Mikäli viestiä muutetaan, allekirjoitus paljastaa väärennöksen.”

[[https://fi.wikipedia.org/wiki/Digitaalinen\\_allekirjoitus](https://fi.wikipedia.org/wiki/Digitaalinen_allekirjoitus)]

Tietohallintolaki määrittää velvollisuuksia viranomaisille. Erityisesti yksityiset ammattikorkeakoulut toimivat viranomaisena vain suorittaessaan viranomaistehtäviään. Laissa jää epäselväksi missä laajuudessa mainittua osittaista viranomaistoimintaa tekevä ammattikorkeakoulu joutuu viranomaisia koskevia säädöksiä noudattamaan. Linjaukset tässä suhteessa eivät saa johtaa

ammattikorkeakouluissa (tai yliopistoissa) kaksinkertaisten tietojärjestelmien rakentamiseen, kuten on käymässä VRK:n tekemien tulkintojen takia eSuomi-palveluiden osalta.

#### **14. Muut huomiot**

Arenen näkemys on, että lakiesitys lisää merkittävästi ammattikorkeakoulujen tietohallinnon ja arkistohallinnon vaatimuksia aiheuttaen lisäkustannuksia. Lain määräämät tehtävät on hoidettava jatkuvasti vähentyneillä henkilöresursseilla, jotka johtuvat korkeakoulurahoitukseen tehdyistä leikkauksista.

Ainakin seuraavat seikat vaativat ammattikorkeakouluissa lisäresursointia henkilöstöön, osaamiseen, tietojärjestelmiin ja ulkoisten asiantuntijapalvelujen hankintaan:

- tiedonhallintamallin vaatimukset
- tiedonhallintakartta
- kaiken tietoaineiston muuntaminen sähköiseen muotoon
- käyttöoikeuksien hallinta ja lokitietojärjestelmä
- muut lain edellyttämät vaatimukset tietoturvaan
- asiatunnus ja asian yksilöinti
- metatietojen hallinta

#### **Vaikutusten arviointi**

##### **Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:**

-

##### **Tietoturvallisuus:**

-

##### **Asian ja palvelujen tiedonhallinta:**

-

##### **Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:**

-

## Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

### Muuta huomioitavaa:

#### 4.4 Vaikutukset yliopistojen ja korkeakoulujen talouteen

Ammattikorkeakouluille aiheutuvia kustannuksia lisää niiden erilaiset lähtötasot sekä kehittämiseen ja ylläpitoon käytettävien voimavarojen käyttö. Tietojärjestelmien erilaisuus ja hajanaisuus lisäävät kustannuksia yhteentoimivuuden vaatimusten myötä. Tietojärjestelmien hankinnat ja päivittäminen vaatimusten mukaisiksi tuovat lisäkustannuksia esimerkiksi lokitietojen keräämisvelvoitteiden osalta.

Lempinen Petri  
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Antila Eija  
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry - puheenjohtaja Tapio  
Varmola ja toiminnanjohtaja Petri Lempinen