

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**

Uusi laki ajantasaistaa ja kokoaa perustellusti tiedonhallinnan sääntelyä. Tavoitteet sinänsä eivät poikkea oleellisesti monista nykyisen lainsäädännön keskeisistä pyrkimyksistä. Laki ehdotetussa muodossa edellyttäisi kaikesta päätellen viranomaisten prosesseihin ja tietojärjestelmiin monia sellaisia muutoksia, joista aiheutuu merkittäviä kustannuksia ja joihin ei ole varattu siinä riittävästi aikaa. Ehdotus sisältää monia epämääräisyyksiä ja tulkinnanvaraisuuksia, jotka vaikeuttavat tarkempaa vaikutusten arviointia ja mahdollisesti myöhemmin lain tavoitteiden saavuttamista.

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

Luvussa on kuvattu tiedonhallintaa nykyisellään ohjaavaan lainsäädäntöön liittyviä puutteita ja ongelmia. Hajanaisuuden, vanhentuneisuuden päällekkäisyyden ja ristiriitaisuuksien lisäksi ongelmallisia ovat liian abstraktit määritelmät. Uusi lakikaan ei monilta osin korjaisi jälkimmäistä epäkohtaa, sillä sekin jää varsinkin ilman perustelutekstejä monin paikoin liian tulkinnanvaraiselle tasolle.

Nykytila-arvion ja yleisemmin koko lakiesityksen ansioksi on luettava ymmärrys tiedonhallinnasta laaja-alaisena, monipuolista osaamista edellyttävänä ja eri näkökulmat huomioivana kokonaisuutena. Sen hahmottamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota, mutta monia käytännönläheisempiäkin kokonaisuuteen liittyviä käsitteitä olisi ollut hyvä tunnistaa sekä määritellä ja käyttää yhtenäisemmin ja johdonmukaisemmin.

Tiedonhallintayksiköissä joudutaan todennäköisesti laatimaan ja ylläpitämään uudessa laissa määritellyn tiedonhallintamallin lisäksi käytännössä, esimerkiksi tietojärjestelmiä varten edelleen muitakin kuvauksia. Huomattavasti merkittävämpi ongelma on kuitenkin, että monet organisaatiot eivät nykyisillä resursseillaan todennäköisesti kykene jatkossakaan tuottamaan edes tiedonhallintamallin mukaisia aikaisempaa rajatumpia vähimmäiskuvauksia.

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

Ajatus tiedonhallintaa monialaisesti, eri osa-alueet tasapuolisesti huomioiden kehittävistä ja ohjaavasta viranomaisesta on kannatettava, mutta riittäisivätkö kaikista päätellen osa-aikaiseksi kaavaillun tiedonhallintalautakunnan resurssit ja osaaminen todella käytännössä kaikkiin sille kaavailtuihin tehtäviin? Todennäköisesti huomattava osa niistä jouduttaisiin suorittamaan lain määrittelemissä erikseen asetettavissa jaostoissa, mikä johtaisi niiden jatkuvan tarpeen vuoksi kuitenkin ennen pitkää erillisen viraston muodostumiseen.

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

Lakiehdotus nojautuu keskeisen ongelmalliseen (viranomaisen) asiakirjan käsitteeseen ja sen abstraktiin, lähinnä asiakirjahallinnan ammattilaisten oikein ymmärtämään määritelmään julkisuuslaissa. Asiakirjat käsitetään yleisesti (allekirjoitetuiksi) analogisiksi dokumenteiksi. Huomattavaa osaa viranomaisten toiminnassa kertyvistä (asiakirjallisista) tiedoista ei pidetä asiakirjoina ja käsitellä ja hallita lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Laki esitettyssä muodossa ilman perusteluihin tutustumista loisi sääntelykohteesta helposti jatkossakin harhaanjohtavan kuvan.

Tulevaisuudessa koko ajan huomattavampaa osaa viranomaistenkin tiedoista käsitellään ja säilytetään rakenteisessa muodossa. Miksi julkisuuslakia ei olisi mahdollista päivittää samalla keskeisen käsitteen osalta, kun siihen joka tapauksessa on esitetty muitakin muutoksia? Lakiehdotuksessa määritellyt ajanmukaisemmat, laajempia tietokokonaisuuksia kuvaavat tietovarannon ja tietoaineiston käsitteet ovat keskenään linjassa paremmin. Toisaalta lakiehdotus määrittelee, että tiedonhallinta on viranomaisen tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemista elinkaaren ajan. Tässä yhteydessä asiakirjoja ei mainita.

Luonnonvarakeskus pitää tutkimuslaitoksena toimintaprosessin määritelmää asiankäsittely- tai palveluprosessina suppeana. Voidaanko näillä kahdella kategoriolla kattaa yksiselitteisesti kaikki viranomaisten prosessit, esimerkiksi tutkimuslaitosten ydintoiminta? Onko toimintaprosessi välttämätöntä jakaa näihin alakategorioihin?

Lakiehdotuksessa on toisaalta esitetty olemassa oleville, vakiintuneille ammattikäsitteille myös uusia, nykyisestä poikkeavia määritelmiä, ehkä osittain uuden tietosuojalainsäädännön seurauksena. Erityisen huomattava muutos koskee ”arkistointia”, joka ei olisi Suomessa jatkossa enää asiakirjojen arkistonmuodostus- tai tiedonohjaussuunnitelmaan perustuvaa liittämistä arkistoon, kokonaisuuteen, vaan tietojen (fyysistä) siirtämistä pysyvään säilytykseen yleisen edun mukaista

käyttötarkoitusta varten. Alkuperäisessä tarkoituksessaan käsiteltäviä ja määräajan säilytettäviä tietoja ei siis enää jatkossa arkistoida. Niiden hallinnan edellytyksenä käytännössä oleva talteen ottaminen on kuvattu tavallaan asian ja palvelujen tiedonhallintaa käsittelevässä luvussa. Tietojen yksilöintiä, luokittelua, liittämistä toiminnalliseen kontekstiin ja metatietojen liittämistä, tarvitaan kuitenkin muuhunkin kuin niiden hakemiseen ja antamiseen. Arkistoinnin uusi merkitys vastaisi toisaalta yleistä, tähän asti virheellistä arkikäsitystä tästä toiminnasta.

4 § määrittelee tehokkaan tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvät johdon keskeiset vastuut. Pykälässä on kuitenkin paljon käytännön toiminnan järjestämisen ja tiedonhallinnan toteutumisen kannalta merkittäviä tulkinnan- ja harkinnanvaraisuuksia, epämääräisiä ilmaisuja ("ajantasaiset", "asianmukaiset", "riittävä"), joita ei avata lakiehdotuksen perusteluissakaan. Velvoittaako ja ohjaako uusi laki viranomaisia tässä mielessä nykyistä sääntelyä selkeämmin?

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

Tiedonhallintalautakunnalla on käytännössä liikaa tehtäviä sen resursseihin ja osaamiseen nähden. Lautakunnassa ei ole lainkaan lakiehdotuksessa muutoin keskeisiksi nostetun tiedonhallinnan suunnittelun ja asian- ja palvelunhallinnan asiantuntijoita. Mikä on lautakunnan toimivalta asioissa, joita sääntelevät erityislait?

Perustelutekstin rivien välistä on luettavissa, että Kansallisarkiston SÄHKE2-normin voimassaolo päättyy ja että siihen tai mahdollisiin korvaaviin malleihin liittyviä vaatimuksenmukaisuuden osoittamisen menettelyjä ei enää olisi olemassa uuden lain myötä. Miten viranomaisten tietojen laatu, tiedonhallinnan menettelyjen yhdenmukaistaminen ja yhteentoimivuus varmistetaan, jos toiminta yleisempien velvollisuuksien toteuttamisessa perustuu vapaaehtoiseen "hyviin käytäntöihin"? Pitäisikö vaatimukset ja niiden osoittaminen määritellä tarkemmin lainsäädännössä?

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

Tiedonhallintamalli on käytännössä useampien erilaisten tiedonhallinnan kuvausten kokoelma, ja sen tuottamisen menettelyt ja muoto jäävät lakiehdotuksen mukaan harkittavaksi erikseen jokaisessa tiedonhallintayksikössä. Ilman tarkempia määrittelyitä tarvittaisiin erillisiä ohjeita/ja tai yhteisiä mallipohjia, jotta kuvauksista tulisi yhtenäisiä ja jotta jälkimmäisten laatiminen onnistuisi mahdollisimman monilta viranomaisilta lakiehdotuksen mukaisen siirtymäajan kuluessa. Perusteluissa viitataan kokonaisarkkitehtuurimenetelmään vain yhtenä vaihtoehtona kuvausten laatimisessa. JHS 179-suositus ei kata ainakaan suoraan tiedonhallintalain mukaisia, sen näkökulmasta uusia kuvauskohteita.

Tiedonhallintamalliin perustuva tiedonhallintakartta tulisi niin ikään määritellä oleellisesti tarkemmin, joko laissa, erillisessä asetuksessa tai tiedonhallintalautakunnan antamissa ohjeissa.

Ilman yhteistä selkeää mallia tämänkin kuvauksen merkitys sille lain perusteluissa kaavailuissa tarkoituksissa kapenee oleellisesti. Tiedonhallintamallin ja ilmeisesti yleisemmäksi ajatellut tiedonhallintakartan välinen ero voi myös jäädä pieneksi, jos edellisellä halutaan käytännön tasolla edesauttaa ”kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa lain tarkoittamien tiedonhallintayksiköiden palveluista ja toiminnasta sekä niissä käsiteltävistä tiedoista”. Perustelutekstissä esitetty ajatus tiedonhallintakartasta tietopyyntöjen yksilöintikeinona edellyttää varsin tarkkaa kuvastaso.

Viranomaiset joutuvat käytännössä laatimaan ja ylläpitämään edelleen myös määrämuotoisia tiedonohjaussuunnitelmia vähintään tietojen käsittelyn ja säilyttämisen ohjaamiseksi SÄHKE-normien mukaisissa nykyisissä tietojärjestelmissä.

Perustelutekstissä tiedonhallintamallin nähdään olevan organisaatiota velvoittava sisäinen määräys, jota ylläpidetään aktiivisesti. Tämä tulkinta pitäisi tuoda selkeämmin esille myös lakitekstissä. Tiedonhallintamallista muodostuu helposti toiminnasta irralliseksi jäävä vanhentuneiden ja/tai tavoitetilojen kuvausten kokoelma, jonka nähdään olevan olemassa vain lainsäädännön vuoksi.

Tiedonhallinnan muutossuunnitelmat ovat käytännössä muutoksiin liittyviä kattavia arkkitehtuuriselvityksiä, ja toimintamalli on hyvin linjassa esim. TOGAF-arkkitehtuurikehysten kanssa. Muutossuunnitelmien laatimisen velvoite eri tilanteissa jää kuitenkin valitettavan tulkinnanvaraiseksi. Laki ja sen perusteluteksti eivät määrittele tarkemmin 11 §:ssä mainittuja hallinnon, palvelujen ja tietojärjestelmien ”olennaisia” uudistuksia. Valmis, esimerkiksi tiedonhallintalautakunnan toimittama mallipohja edesauttaisi myös varmasti osaltaan velvoitteiden mukaista muutossuunnitelmien laatimista eri tilanteissa.

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

14 §:n mukaan viranomaisen tietojärjestelmissä olevista tiedoista on pystyttävä muodostamaan tietojärjestelmässä olevilla hakutoiminnoilla viranomaisen asiakirjoja.

Tietojärjestelmissä ja tietovarannoissa on oltava riittävät metatiedot, jotta niiden avulla voidaan erottaa helposti kustakin asiakirjasta sen sisältöön kuuluvat julkiset ja salassa pidettävät tiedot. Rakenteisen tiedon asianmukaisen käsittelyn edistäminen tietojen koostamisen automatisointi ovat hyviä linjauksia, mutta velvoite edellyttää käytännössä mittavia ja kalliita muutoksia eri tietojärjestelmien metatietoihin ja toiminnallisuuksiin. Näiden suunnittelua, toteutusta ja käyttöönottoa varten tarvittaisiin useampien vuosien mittainen siirtymäaika ja lisämäärärahoja. Lakiehdotuksessa ei ole määritelty erikseen, koskeeko velvoite vain uusia vai myös olemassa olevia tietojärjestelmiä. Pykälän teksti antaa ymmärtää, etteivät tietojärjestelmissä olevat tiedot olisikaan viranomaisen asiakirjoja (asiakirjallisia tietoja), vaan että niitä käytettäisiin vain sellaisten muodostamiseen. Lakiehdotuksen perusteluissa kuitenkin todetaan toisaalla, että ”julkisuuslaissa

tarkoitettu asiakirjan käsite pitää sisällään myös rakenteiset tietojärjestelmiin tallennetut tietojoukot.”

Tietojärjestelmien toiminnallisen käytettävyyden varmistamista pidetään laissa keskeisenä tietoturvallisuustoimenpiteenä. Muussa kuin ketterässä tietojärjestelmäkehityksessä käytettävyyttä testataan kattavasti vasta siinä vaiheessa, kun hankittu järjestelmä on jo toteutettu. Toisaalta käytettävyys tulee lain mukaan varmistaa ”riittävällä” testauksella ”säännöllisesti”. Tulkinnanvaraisuuksista riippumatta sinänsä ymmärrettävän ja tärkeän veloitteen voidaan nähdä korottavan tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitokustannuksia.

Pykälien 15-16 veloitteet ovat tulkinnanvaraisia ja vastaavat nykyistä sääntelyä ja/tai toimintapoja käytännössä. Perustelutekstissä on joitakin oleellisia käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyvien veloitteiden täsmennyksiä, esimerkiksi tietoaineistojen muuttumattomuuden varmistaminen vain siltä osin kuin ne on tarpeen pitää muuttumattomana.

Lakiehdotuksen mukaan viranomaisen on huolehdittava tarpeellisten lokitietojen keräämisestä tietojärjestelmistään, jos niissä käsitellään henkilö- tai salassa pidettäviä tietoja. Tarkempien määrittelyjen pitäisi perustua riskinarviointeihin. Kansallinen arkkitehtuuri ja teknisten ratkaisujen yhtenäinen ohjeistaminen varmistaisivat lokituksen kustannustehokkuuden. Valtionhallinnossa lokitietojen kerääminen riippuu osittain Valtorin tarjoamista palveluista. 18 §:n veloitteiden täyttämiseksi käytännössä tarvitaan käytännössä riittävän pitkä, useampien vuosien mittainen siirtymäaika ja merkittäviä lisämäärärahoja tietojärjestelmähankintoihin ja -muutoksiin.

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

Vaikka muiden kuin turvallisuusluokiteltavien tietojen luokittelusta suojaustasoihin on luovuttu, jäljelle jääneen luokittelun perusteet koetaan yhtä tulkinnanvaraisiksi kuin aikaisemminkin. Toisaalta Luonnonvarakeskuksessa käsitellään vain hyvin vähän turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja.

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

Lakiehdotuksessa ei ole määritelty asian käsitettä, mutta perustelutekstissä sillä viitataan asiakirjahallinnossa vakiintuneeseen määrittelyyn. Tämä on ongelmallista, koska laki vastaavasti muutoin muuttaa joidenkin muiden käsitteiden merkityksiä ja koska organisaatioiden muiden toimintojen käytännön ymmärrys poikkeaa perustelutekstissä kuvatusta vakiintuneesta määrittelystä.

24 §:n mukaan asiarekisteri olisi looginen rekisteri, mikä tarkoittaa, että asioiden käsittelyyn liittyviä tietoja olisi myös muissa tietojärjestelmissä kuin asiankäsittelyjärjestelmässä.

Tietosuojalainsäädännöstä johdettu ajattelumalli edellyttää tässä metatietomuutoksia ja integraatioiden rakentamista tietojärjestelmien välille, mikä tulee ottaa huomioon muutoksen kustannusarvioissa ja siirtymäajoissa.

Tieto asiakirjan saapumistavasta edellyttää uuden metatiedon lisäämistä ja tallentamista asiarekistereihin. Pidemmällä aikavälillä tämä ei kuitenkaan oleellisesti lisää rekisteröinnistä vastaavien henkilöiden työtä oletusarvoja hyödyntämällä ja sähköisen asioinnin kehittyessä.

Ehdotettu toisen, asian avanneen tiedonhallintayksikön asiatunnuksen käyttö ensisijaisena asiatunnuksena edellyttää niin ikään toiminnallisuusmuutoksia asiankäsittelyjärjestelmiin. Samaan asiaan liittyvien aineistojen moninkertainen säilyttäminen eri viranomaisissa ei toki ole tarkoituksenmukaista, mutta asioiden käsitteleminen ei olisi välttämättä sujuvaa siinä organisaatiossa, jonka tehtäväksi jäisi vain metatietomerkintöjen tekeminen asiarekisteriin. Miten vain toisen viranomaisen säilyttämät asiakirjat olisivat toisen samaa asiaa hoitavan organisaation käsittelijöiden saatavilla? Voisiko tietyistä asiasta kiinnostunut kansalainen pyytää kuitenkin siihen liittyviä asiakirjoja mihin tahansa sen käsittelyyn osallistuneelta viranomaiselta? Tämä perustelutekstissä esitetty ajatus jää epämääräiseksi. Viitataan tässä viranomaisten yhteiseen asiankäsittely- ja/tai säilytysjärjestelmään vai velvoitetaan viranomaisia rakentamaan asiankäsittely- ja/tai säilytysjärjestelmiensä välille rajapintoja (29-30 §)?

25 § edellyttää erillisen asiarekisterikuvauksen laatimista ja ylläpitoa. Viranomaisilla on kuitenkin myös muita keskeisiä loogisia rekistereitä, joiden tulee ilmetä tiedonhallintamallista ja –kartasta. Miksi asiarekisteristä on laadittava erillinen kuvaus? Tiedonhallintalaki on monilta muiltakin osin liian asianhallinta- ja hallintoasialähtöinen.

Laissa ei mainita erikseen sähköisen asioinnin palveluita. Onko niissä kertyvien tietojen hallinta asianhallintaa vai palvelujen tiedonhallintaa? Toisaalta monet asianhallinnan vaatimukset - tietokokonaisuuksien yksilöinti ja asiakirjojen ja muiden tietokokonaisuuksien rekisteröinti mukaan lukien - koskevat joka tapauksessa myös palveluissa (kaikessa muussa viranomaisen toiminnassa?) koskevien tietojen hallintaa. Vaatimusten soveltaminen eri tietojärjestelmissä on tulkinnanvaraista ja haasteellista, ja jos laki edellyttää muutosten toteuttamista myös olemassa oleviin tietojärjestelmiin, niistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Muutosten toteuttamiseen on varattava myös aikaa.

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

Lakiehdotuksen 27. pykälä kiinnittää erityistä huomiota asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamiseen. Linjaus tietojen säilyttämisessä yksinomaan sähköisessä muodossa on nykyisen suunnan mukainen, mutta eikö muun digitalisaation pitäisi vähentää tarvetta uusien analogisten

asiakirjojen digitointiin? Perustelutekstin mukaan asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen luotettavalla ja todistusvoiman säilyttävällä tavalla edellyttää käytännössä digitoinnin suorittavan henkilön sähköistä varmentamista. Tämä ja koneluettavuus- eli (tekstintunnistus?)vaatimus edellyttävät toiminnallisuus- ja metatietomuutoksia tietojärjestelmiin sekä laite- ja/tai palveluhankintoja, joiden suorittamiseen tulee varata myös aikaa.

7. lukuun kirjattu velvoite rajapintojen rakentamiseen ja ylläpitoon on sinänsä kannatettava suuntaus. Kahdenkin vuoden siirtymäaika voi kuitenkin olla liian lyhyt virastojen nykyisillä resursseilla ja lain edellyttämien muiden muutosten tulkinnasta riippuen.

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

33. pykälän perustelutekstin mukaan arkistoitaviksi, pysyvästi säilytettäväksi katsotaan tiedot, jotka keskeisesti kuvaavat

yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista, esimerkiksi laajasti koko yhteiskuntaan vaikuttavat päätökset. Yksilöitä koskevia päätöksiä ei pidetä arkistoinnin kannalta oleellisina, vaikka niistäkin voi muodostua yhteiskunnallista päätöksentekoa kuvaavia tietoaineistoja. Tällainen linjaus ja sen suppea tulkinta voivat johtaa siihen, että tietoja säilyy painotetusti vain poliittista ja organisaatiohistorian-, ei muunlaista, esimerkiksi sosiaali-, marginaali- ja arjen historiankirjoitusta varten. Lähteiden tuhoaminen kaventaa mahdollisuuksia esimerkiksi myös mikrohistorialliseen lähestymistapaan ja genealogian edellytyksiin.

Pykälän perusteella voidaan arkistoida huomattava osa Luonnonvarakeskuksen ydintoiminnassa, tutkimuksessa ja viranomaistehtävissä (tilastotoiminta mukaan lukien) kertyvistä, yhteiskuntaa, taloutta ja luontoa ja niiden muutosta kuvaavista tietoaineistoista. Toisaalta lakia voidaan tulkita yhtä hyvin niin, että huomattavaa osaa näistä aineistoista säilytetään pysyvästi niiden alkuperäisessä käyttötarkoituksessa. Säilytystarpeen määrittämisessä on huomioitava, että tietojen käyttöarvot ja –tarkoitukset voivat muuttua ajan kuluessa. Tilastoaineistojen arkistoinnin linjauksia on tarkasteltava Tilastokeskuksen asiantuntijoiden kanssa.

Säilytys- eli jatkossa elinkaari päätösprosessi monimutkaistuu mahdollisen lakimuutoksen myötä. Vaikka lakiin on kirjattu Kansallisarkistolle kolmen kuukauden määräaika lausuntojen antamiseen muutossuunnitelmista, on tiedonhallintalautakunnan tehtävien laatu, määrä ja kokoonpano huomioiden todennäköistä, että jo nykyisellään pitkät käsittelyajat venyvät entisestään.

35. pykälän mukaan tiedonhallintalautakunnan on suhteutettava elinkaari päätöksen vaikutukset tiedonhallintayksikön voimavaroihin, mikä on taloudellisesti järkevä linjaus. Johtaako voimavarojen puuttuminen kuitenkin aina automaattisesti siihen, että tiedot jätetään arkistoimatta vai voiko tiedonhallintalautakunta edellyttää voimavarojen vahvistamista yleisen edun toteutumisen

varmistamiseksi? Lähtökohtana pitäisi olla kaikissa tapauksissa, että tietojen pysyvää säilyttämistä (arkistoinnista) huolehtii Kansallisarkisto. Mutta voidaanko aineistot siirtää sinne sellaisinaan? Kansallisarkisto edellyttää, että (siirtojen yhteydessä keskitetyt digitoitavat) analogiset aineistot ovat jatkossakin kunnossa, järjestyksessä, seulottuina, suojustettuina ja luetteloituina ennen niiden siirtämistä ja luovuttamista. Siirtokuntoon saattaminen edellyttää monien organisaatioiden aineistojen kohdalla merkittäviä lisävoimavaroja.

36. pykälän mukaan (sähköisenkin?) arkiston tietosisältöön saa olla välitön pääsy vain ylläpitäjillä ja tietopalvelua tuottavilla henkilöillä. Tämä vaatimus on jokseenkin ymmärrettävä salassa pidettävien tietojen osalta ja tietosuojan näkökulmasta, mutta ristiriidassa muiden suuntausten, avoimeen tieteen ja julkisten tietovarantojen avaamispyrkimysten kanssa. Tässä muodossa se vaikeuttaa arkistoon siirrettyjen tietojen saatavuutta myös viranomaisten sisällä ja voi johtaa siksi arkistoinnin laiminlyömiseen kokonaan.

37. pykälä koskee otsikostaan huolimatta vain tieteellisten tutkimusaineistojen mahdollista arkistointia yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Perustelutekstissä vahvistetaan, että tutkimuslaitoksissa kertyvien tutkimusaineistojen arkistoinnissa noudatetaan lain muita säännöksiä. Tutkimuslaitoksissa on myös asiakasrahoitteista- ja maksullista tutkimus- ja palvelutoimintaa, jossa kertyvien tietojen hallintaa tiedonhallintalaki ei kuitenkaan koske.

Tutkimusaineistot ovat tutkimuslaitosten keskeisimpiä tietoaineistoja. Lisäksi niissä kerätään lakisääteisiä seuranta-aineistoja, joita hyödynnetään laajasti myös tutkimuksessa yli organisaatorajojen. Laissa tulisi huomioida ehdotettua oleellisesti selkeämmin nämä aineistot, joko säännöstekstejä muokkaamalla ja/tai määrittelemällä, mitä kohtia ei niiden osalta sovelleta. Tutkimustietoaineiston käsite pitäisi avata laissa erikseen. Yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa kertyvien tutkimusaineistojen hallinnan toisistaan poikkeava sääntely ja sen organisaatiokohtaiset tulkintatavat aiheuttavat monenlaisia ongelmia. Yliopistoilla ja tutkimuslaitoksilla on yhteisiä tutkimushankkeita ja ne käyttävät samoja rahoittajien edellyttämiä tiedonhallinnan menetelmiä ja työvälineitä. Tutkimusaineistojen hallintaan liittyvät erityistarpeet tulisi ottaa huomioon myös yhteisen arkistoitujen tietoaineistojen metatietopalvelun kehittämisessä ja mahdollisissa siitä erikseen annettavissa asetuksissa.

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

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta tuli voimaan 2011, mutta monet viranomaiset eivät ole vielä suunnitelleet ja kuvanneet kokonaisarkkitehtuuriaan sen mukaisesti. Niin ikään lakisääteisissä arkistonmuodostus- ja tiedonohjaussuunnitelmissa ja tietojärjestelmäselosteissa on merkittäviä puutteita. Lakiehdotuksen mukainen 12 kuukauden siirtymäaika tiedonhallintamallin ja siihen pohjautuvan –kartan laatimiseen on joiltain osin pelkistetyimmistä kuvausvelvoitteesta huolimatta käytännössä aivan liian lyhyt, varsinkin organisaatioiden nykyisillä resursseilla. Sama koskee tietojärjestelmiin vaikuttaviin velvoitteisiin liittyviä siirtymäaikoja.



## 14. Muut huomiot

-

### Vaikutusten arviointi

#### Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Arvioitu muissa kohdissa.

#### Tietoturvallisuus:

Arvioitu muissa kohdissa.

#### Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Arvioitu muissa kohdissa.

#### Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Arvioitu muissa kohdissa.

#### Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Arvioitu muissa kohdissa.

#### Muuta huomioitavaa:

Lakiehdotukseen sisältyvä vaikutusten arviointi on puutteellinen perustuessaan käsillä olevan lausuntokierroksen palautteisiin, mutta lain velvoitteiden täyttämistä viranomaisille aiheutuvia muutostarpeita, kuten myös valtiontalouden kustannusvaikutuksia (yhteensä 10-13 miljoonaa euroa) on alustavasti aliarvioitu. Lakiehdotuksen huomattavien tulkinnanvaraisuuksien vuoksi kustannusten karkeakin arvioiminen yksittäisen viranomaisen osalta on erittäin haasteellista. Jos esimerkiksi tietojärjestelmiin kohdistuvat veloitteet koskevat myös olemassa olevia järjestelmiä ja jos ne tulee täyttää muutoinkin kuin niiden muun kehittämisen yhteydessä, erilaisista muutoksista aiheutuvat kertaluonteisetkin kustannukset nousevat pelkästään Luonnonvarakeskuksessa miljoonatasolle. Jatkuvat vuosittaiset lisäkustannukset, sisältäen lain käytännössä edellyttämät lisähenkilöresurssit, voisivat olla muutamien satojen tuhansien eurojen luokkaa. Toisaalta on huomioitava, että tietosuojalainsäädäntö edellyttää osaltaan samoja muutoksia.

Lain velvoitteiden noudattamisesta koituvia säästöjä toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa ja palveluiden tarjoamisessa voidaan mahdollisesti saavuttaa vasta pidemmällä aikavälillä. Voimassaolevan lainsäädännön tavoitteet toiminnan ja palvelujen laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi ovat olleet periaatteessa vastaavia, mutta ne ovat toteutuneet vain osittain. Kustannussäästöjä tuottava tietoaineistojen säilyttäminen lähtökohtaisesti yksinomaan sähköisessä muodossa on niin ikään jo ennestään voimassa oleva linjaus.

Lakiehdotuksen arvion mukaan osa velvoitteiden toteuttamisen edellyttämistä resursseista voidaan kattaa olemassa olevien voimavarojen uudelleen järjestelyillä. Antaako valtiovarainministeriö tai sen alainen tiedonhallintalautakunta ohjeita eri viranomaisten nykyisten resurssien allokointiin vai koskeeko tämä arvio vain itse tiedonhallintalautakunnan toiminnan järjestämistä?

Voivatko viranomaiset luopua siirtymäkauden aikana joistakin muista tehtävistään velvoitteiden täyttämiseksi? Huomioidaanko siirtymävaiheen ja jatkuvat lisähenkilöresurssitarpeet ja muut kustannukset viranomaisten määrärahoissa?

Mellas Tiina  
Luonnonvarakeskus

Määttä Jari  
Luonnonvarakeskus