

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

Itä-Suomen yliopisto kannattaa tiedonhallintaan liittyvän lainsäädännön yhtenäistämistä ja uudistamista.

Osa tiedonhallintaan liittyvästä lainsäädännöstä on selvästi vanhentunutta eikä palvele enää nykyisissä sähköisissä toimintaympäristöissä. Samoin toivottavaa on turhan byrokratian karsiminen tietojen luovuttamiseen liittyvissä käytännöissä.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tiedonhallintalain tavoitteena on uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleissääntelyä. Lainsäädännön uudistaminen on tarpeen, koska nykyinen tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on osittain vanhentunutta sekä hajanaista.

Itä-Suomen yliopiston mielestä lakiluonnos menee kuitenkin ohjauksessaan paikoitellen liian yksityiskohtaiselle tasolle. Lähtökohtaisesti riittäisi, että säädetään mitä tiedonhallintayksiköiden kuuluu tehdä, joten Itä-Suomen yliopiston mielestä ei välttämättä ole lain tasolla tarpeen säätää siitä, miten tiedonhallintayksiköt toteuttavat vaatimukset.

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

Lakiluonnoksessa tuodaan käyttöön tiedonhallintaan uutta käsitteistöä entisten vakiintuneiden käsitteiden tilalle. Tarvetta käsitteiden muuttamiselle varmasti on, mutta Itä-Suomen yliopisto yhtyy Kansallisarkiston lausuntoon siltä osin, että laaja käsitteiden muuttaminen sekoittaa toimintaa.

Itä-Suomen yliopisto huolehtii myös asiakirjahallinnan ja arkistoalan opetuksesta tarjoamalla alalle valmistavan maisteriohjelman. Opetuksen näkökulmasta lakialoitteen käsitteellisen omintakeisuuden vuoksi sen läpimeno tällaisenaan tekisi asiakirjahallinnan opetuksesta kansainvälisessä kontekstissa erittäin haasteellista, koska suomalainen asiakirjahallinta ei käyttäisi muun maailman kanssa yhteisiä käsitteitä.

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

Lakiluonnoksen lukua 2 ei esityksen mukaan sovellettaisi yliopistoihin.

Yliopistolain mukaan yliopistojen itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Itä-Suomen yliopisto kannattaa yliopistojen itsehallinnon huomioimista tiedonhallintalain valmistelussa. Itä-Suomen yliopisto seuraa aktiivisesti tiedonhallintaan liittyviä suosituksia sekä on valmis noudattamaan niitä siltä osin, kuin ne soveltuvat yliopiston toimintaan.

Vaikka tulevan tiedonhallintalain lukua 2 ei sovellettaisikaan yliopistoihin, niin luvun säädökset vaikuttavat yliopistoihin erityisesti historiatieteen sekä arkistotoimen opetuksen ja tutkimuksen näkökulmasta. Historiatieteiden näkökulmasta Itä-Suomen yliopisto näkee ongelmallisena sen, että lakiehdotuksessa luotaisiin täysin uusi viranomaisen määrittelemään asiakirjallisen tiedon säilyttämisen ja hävittämisen perusteet. Lakiesityksessä esitetty vaihtuvajäseninen ja ministeriöistä johdettu tiedonhallintalautakunta ei välttämättä sovellu tällaiseen tehtävään. Asiakirjallisen tiedon arvonmääritys vaatii syvällistä perehtyneisyyttä asiakirjahallintaan sekä historiatieteen asiantuntemusta ja siten yhteistyötä yliopistolaitoksen kanssa. Nämä tehtävät ja vaatimukset Kansallisarkisto on tähän asti täyttänyt hyvin.

Lähtökohtaisesti Itä-Suomen yliopisto pitää kannatettavana sitä, että asiakirjallisen tiedon arvonmääritykseen tulisi jatkossa osallistumaan nykyistä laajempi asiantuntemus, jota tiedonhallintalautakunnalla myös tavoitellaan. Sen sijaan, että suoraan perustettaisiin täysin uusi viranomaisen, Itä-Suomen yliopiston mielestä kannattaisi selvittää voisiko tiedonhallintalautakuntaa vastaava elin toimia Kansallisarkiston yhteydessä hyödyntäen jo olemassa olevia toimintaprosesseja.

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

Itä-Suomen yliopisto kannattaa lakiehdotuksen tavoitetta koota tiedonhallintaan liittyvät suunnittelu-, arviointi- ja kuvausveloitteet yhteen lakiin. Lakiluonnoksessa esitetty tiedonhallintamalli on kuitenkin jonkin verran ongelmallinen. Tiedonhallintamallin kokonaiskuva on vaikea hahmottaa. Julkisessa hallinnossa on nyt jo olemassa monia erilaisia kuvauksia esim. tiedonohjaussuunnitelmat, tietojärjestelmäselosteet ja kokonaisarkkitehtuuri. Ilman tarkempia kuvauksia tiedonhallintamallista on olemassa riski, että sen alle kootaan olemassa olevat kuvaukset siten, että ne eivät lopulta palvele käytännön toimintaa.

Tiedonhallintakartan kuvaaminen täydellisenä julkisessa verkossa voi aiheuttaa tietoturvariskin, jolloin saatetaan joutua tilanteeseen, että julkisen tiedonhallintakartan lisäksi organisaatioilla on siitä myös sisäisessä käytössä oleva versio.

Lakiluonnoksen 12 §, lausunto tiedonhallinnan muutossuunnitelmasta, koskee myös yliopistoja. Kun lakiluonnoksen luku 2 sekä 34 § ja 35 § eivät koskisi yliopistoja, niin olisiko aihetta jättää myös 12 § yliopistoihin nähden soveltamisalan ulkopuolelle?

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

13 §

Itä-Suomen yliopisto yhtyy Aalto-yliopiston ja Tampereen teknisen yliopiston lausunnoissaan esittämiin huomioihin.

Turvallisuusselvitysten ulottaminen koko omaa IT-henkilöstöä ja kaikkia palvelutuottajien henkilöitä on kallista ja ylimitoitettua. Henkilöstön turvallisuusselvityksiä koskevat veloitteet tulisi rajata vain niihin järjestelmiin, jotka riskien arvioinnin perusteella katsotaan erityisen merkittäviksi organisaation toiminnan tai tietosuojan kannalta.

14 §

Lakiehdotuksessa esitetyt vaatimukset ovat keskeisiä tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden toteutumisen kannalta. Ehdotuksen mukaisesti tietoturvatyömenpiteet kohdentaminen tulee perustua riskiarviointiin, mikä yhteneväinen EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten kanssa.

Tietojärjestelmien hankintavaiheen tietoturva- ja tietosuoja-vaatimukset ovat tietoturvallisuuden kannalta keskeisiä. Hankintayksiköiden yhteiset tietoturva- ja tietosuoja-vaatimukset olisivat tehokas keino viedä vaatimuksia toimittajille ja toisaalta pitää tietoturva-vaatimusten toteuttamiseen liittyvät kustannukset hallinnassa. Järjestelmän hankinnan ja käyttöönoton jälkeen järjestelmän tietoturvallisuuden kehittäminen on yleensä hyvin kallista ja käytännössä osin mahdotontakin.

Järjestelmien vikasetoisuutta ja käytettävyyttä on mahdollista kehittää mm. järjestelmien kahdennuksilla ja virtualisointialustojen käyttämisellä. Kustannussyistä ei yliopistoissa kuitenkaan

useinkaan ole mahdollista luoda kattavasti erillisiä testiympäristöjä vikasietoisten ratkaisujen testaamiseen.

15 §

Tietosiirtoyhteyksien riittävän vahva salaus on lähtökohta nykyisissä kaikissa tietosiirtoratkaisuissa. Salausratkaisuista on viime vuosina löytynyt useita vakavia haavoittuvuuksia, joten ratkaisujen tietoturvallisuutta on seurattava ja käytössä olevien järjestelmien tulee mahdollistaa salausratkaisujen päivittäminen. Tietosiirtoyhteyksien luottamuksellisuuden varmistamisen lisäksi on syytä kehittää siirtoyhteyksien suojaamista palvelunestohyökkäyksiä vastaan. Ehdotuksessa esitetty vaatimus vastaanottajan tunnistamiseen liittyvä vaatimuksen tavoite jäi epäselväksi. Mahdollisesti se liittyy käyttäjän luotettavaan tunnistamiseen esimerkiksi turvapostiratkaisua käytettävissä.

16 §

Vaatimukset ovat hyvä lähtökohta ja tavoite tietoaineistojen suojauksen ja saatavuuden varmistamisen kannalta. Kaikkia esitettyjä vaatimuksia ei kuitenkaan tule ulottaa yliopistojen kaikkia aineistoja koskevaksi, vaan vaatimusten ja suojauskeinojen käytön tulee perustua tietosisältöön ja riskienarviointeihin.

Vaatimusten toteutukseen liittyy merkittäviä teknisiä haasteita. Ei ole tiedossa järkevin kustannuksin toteutettavaa ratkaisua, jolla voitaisiin taata laajemmin tietoaineistojen muuttumattomuus ja virheettömyys tai jolla voitaisiin tallettaa tiedot aineistojen kaikista muutoksista.

17 §

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnan käytännön haasteina ovat vanhat tietojärjestelmät sekä henkilön tehtävämuutokset organisaation sisällä. Kaikkia vanhoja tietojärjestelmiä ei pystytä liittämään keskitettyyn käyttäjähallintaan ja niiden käyttöoikeuksia joudutaan ylläpitämään erikseen. Lisäksi tietyissä vanhoissa järjestelmissä ei ole mahdollista rajata käyttöoikeuksia tarkasti vain tiettyihin tehtävien kannalta tarpeellisiin tietoihin. Myös keskitettyyn käyttäjähallintaan liitetyissä järjestelmissä käyttäjien käyttöoikeuksia ylläpidetään osin erillisinä ja käyttöoikeuksien muutokset on tehtävä manuaalisesti. Tällöin henkilön tehtävien muuttuessa osa vanhoista käyttöoikeuksista voi jäädä väliaikaisesti voimaan. Näiden järjestelmien uusiminen pelkästään käyttöoikeuksien hallinnan kehittämiseksi aiheuttaisi huomattavia lisäkustannuksia tiedonhallintayksiköille.

18 §

Vaatus tarvittavien lokitietojen keräämisestä on järkevä ja liittyy keskeisesti 14 §:n tietoaineistojen ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseen ja valvontaan. Tarvittavien lokitietojen syntyminen on varmistettava kaikissa keskeisissä järjestelmissä ja myös sähköisesti tapahtuvien aineistojen luovutuksen osalta. Itä-Suomen yliopisto on jo toteuttamassa lokitietojen keräämisen vaatimusta, keskitetyn loki/SIEM-järjestelmän käyttöönotto parhaillaan menossa.

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)

Itä-Suomen yliopiston mielestä luvussa 6 mennään liian tarkkaan sääntelyyn. Olisi hyödyllisempää säätää laissa yleisemmällä tasolla ja hoitaa tarkempi ohjeistus jollain muulla tavoin.

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

Itä-Suomen yliopisto kannattaa siirtymistä sähköiseen toimintaympäristöön sekä asiakirjallisen tiedon laatimisessa, käytössä ja luovuttamisessa kuin säilyttämisessä ja arkistoinnissakin.

Vaikka Itä-Suomen yliopisto on aktiivisesti ottanut käyttöön sähköistä toimintaympäristöä, niin edelleen toiminnassa syntyy myös analogisia asiakirjoja. Vaatimus siitä, että kaikki asiakirjat olisivat sähköisessä muodossa 12 kk kuluttua lain voimaan tulosta ei ole Itä-Suomen yliopiston mielestä järkevä tavoite. Itä-Suomen yliopisto on samaa mieltä Turun yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston kanssa siitä, että sellaisten asiakirjojen, jotka toistaiseksi laaditaan analogisessa muodossa ja säilytetään lyhyen aikaa, muuttaminen digitaaliseen muotoon ei ole tarpeellista. Tällaisia asiakirjoja ovat mm. analogisessa muodossa olevat tenttivastaukset, joita säilytetään vain 6 kk ja lisäksi ne ovat julkisuuslaissa salassa pidettäväksi määrättyjä asiakirjoja, joten niiden muuttamista sähköiseen muotoon ei voisi perustella julkisuusperiaatteen toteutumisellakaan.

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

Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittelyn (32 §) osalta Itä-Suomen yliopisto on samaa mieltä Kansallisarkiston kanssa siitä, että henkilötietojen säilyttämisessä tulee pyrkiä vähentämään erityissääntelyn tarvetta.

Lakiluonnoksen 33 §:ssä säädetään tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittämisestä. Itä-Suomen yliopisto yhtyy 33 §:n osalta Kansallisarkiston lausuntoon arvonmäärityksen periaatteista ja kriteereistä sekä niiden määrittämisestä. Kansallisarkistolla ja sen sidosryhmillä on pitkä kokemus asiakirjallisen tiedon arvonmäärityksestä ja sitä kannattaa hyödyntää jatkossakin.

Lakiluonnoksessa esitetään, että tiedonhallintalain 34 § ja 35 § ei sovelleta yliopistoihin. Tämä on tulkittavissa siten, että yliopistot voivat jatkossa itse päättää toiminnassaan syntyvien asiakirjojen linkaaresta huomioiden niihin liittyvä muu lainsäädäntö sekä kansallisen kulttuuriperinnön ja tieteellisen sekä historiallisen tutkimuksen tarpeet. Itä-Suomen yliopisto kannattaa tämän

itsehallinnon huomioimista myös tietoaaineistojen elinkaaripäätösten osalta. Kuitenkin Itä-Suomen yliopisto toivoo, että yliopistojen käytettävissä ovat edelleen Kansallisarkiston suositukset sen omassa toiminnassa syntyvän asiakirjallisen tiedon elinkaaripäätöksissä.

Lakiluonnoksen 37:ssä säädettäisiin tieteellisessä tutkimuksessa syntyneiden aineistojen arkistoinnista. 37 §:n tarkoituksena on edistää tieteellisten tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä. Itä-Suomen yliopiston mielestä on erittäin tärkeää tukea tiedonhallintalailla EU:n komission suositusta tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä. Itä-Suomen yliopisto sitoutuu strategiassaan toteuttamaan avoimen tieteen periaatteita.

Itä-Suomen yliopisto kannattaa sellaisia tavoitteita, joilla tehdään tiedonhallinnan suunnittelu tieteelliseksi käytännöksi jo tutkimusprosessin alkuvaiheessa. Itä-Suomen yliopisto kannattaa myös yliopistojen mahdollisuutta arkistoida tutkimusaineistoja. Yliopistoilla tulee kuitenkin säilyä vapaus valita, miten ne arkistoinnin käytännössä toteuttavat eli tutkimusdatan voisi yliopiston nimissä arkistoida joko yliopiston omaan arkistoon tai käytettävissä oleviin muihin arkistointipalveluihin kuten Tietoarkisto.

Mitä tulee lakiluonnoksen 37 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, niin Itä-Suomen yliopisto on lähtökohtaisesti sitä mieltä, että yliopiston toiminnassa syntyneiden, henkilötietoja sisältävien, tutkimusaineistojen rekisterinpitäjänä toimii yliopisto myös siinä vaiheessa, kun aineistoja käsitellään tieteellisen tai historiallisen tutkimuksen käyttötarkoituksessa.

Lakiluonnoksen mukaan yliopistojen tutkimuseettisille toimikunnille tulisi tehtäväksi määritellä tutkimusaineistojen arkistointitarve. Tutkimuseettisten toimikuntien tehtävänä yliopistoissa on arvioida ihmisiin kohdistuvien ei-lääketieteellisten tutkimushankkeiden eettisyyttä ja antaa niistä lausuntoja. Toimikuntien kokoonpanossa on em. tehtävää varten soveltuva asiantuntemus. Itä-Suomen yliopisto yhtyy Tietoarkiston lausunnossa mainittuun huoleen siitä, pystyvätkö nykyiset toimikunnat arvioimaan muiden tutkimusalojen arkistointitarvetta todistusvoimaisuuden ja mahdollisen uuden tutkimuksen näkökulmasta. Samoin Itä-Suomen yliopisto on samaa mieltä Tietoarkiston kanssa siitä, että arkistoitavista aineistoista päättäminen lisäisi oleellisesti korkeakoulujen eettisten toimikuntien työtä ja veisi sitä sellaiselle sisältöalueelle, johon eettistä arviointia ei voi soveltaa. Lisäksi uusi tehtävä vaatisi tutkimuseettisten toimikuntien kokoonpanoihin nykyistä laajempaa asiantuntemusta. Itä-Suomen yliopisto ei koe tarkoituksenmukaiseksi lisätä ainakaan nykyisenlaisten tutkimuseettisten toimikuntien tehtäviin nyt esitettyä tutkimusaineistojen arkistointitarpeen määrittelyä.

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

Lakiehdotuksen mukaan Kansallisarkiston yliopistoille antamat seulontapäätökset kumoituisivat tiedonhallintalain voimaantumisen myötä eikä mahdollinen tiedonhallintalautakunta ota kantaa

yliopistojen asiakirjallisen tiedon elinkaaripäätöksiin. Itä-Suomen yliopisto kannattaa sitä, että yliopisto voi jatkossa itse päättää toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen säilyttämisaajat.

Tulee kuitenkin huomioida, että kun aiemmat seulontapäätökset ja säilytysaikamääräykset kumoutuvat, niin yliopistot joutuvat myös vanhojen tietoaineistojen osalta itse tekemään uudet säilytysaikapäätökset taannehtivasti, mikä merkitsisi valtavaa työpanosta. Itä-Suomen yliopisto yhtyy Kansallisarkiston esittämän huoleen tieteellisen tutkimuksen todentamisen hankaluudesta, jos aiemmin Kansallisarkiston seulontapäätösten perusteella arkistoituja aineistoja aletaan tiedonhallintalain voimaan tultua takautuvasti hävittää.

Todennäköisyys sille, että yliopistoissa tehtäisiin vanhojen aineistojen osalta seulontapäätökset entisten Kansallisarkiston päätösten mukaisiksi, on suuri, jolloin lisäarvoa sille, että vanhat päätökset kumotaan ja tehdään uudet, ei juurikaan tule. Vanhoja aineistoja koskevien päätösten osalta voitaisiin määritellä päivämäärä, mihin saakka kertyneeseen aineistoon ne ovat voimassa ja siitä eteenpäin syntyvälle aineistolle yliopistot tekisivät elinkaaripäätökset itse.

14. Muut huomiot

Itä-Suomen yliopisto kannattaa sähköiseen asianhallintaan ja arkistointiin siirtymistä, mutta huomioiden se, että nykyisin käytössä olevilla tietojärjestelmillä tavoitteeseen pääseminen vie todennäköisesti pidemmän ajan ja enemmän resursseja kuin mitä tiedonhallintalain luonnoksessa nyt kaavaillaan.

Lakiluonnos on tavoitteissaan kannatettava, mutta toteutuksessaan vaikeaselkoinen, osittain sääntelyssään liian tarkalle tasolle menevä ja joiltain kohdin liian paljon tulkinnanvaraa jättävä, kokonaisuus.

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että tiedonhallintalaista ei aiheutuisi yliopistoille ja korkeakouluille merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kustannuksiksi arvioidaan noin 3,5 – 5 miljoonaa euroa.

Itä-Suomen yliopisto ei pidä tätä arviota realistisena. Pelkästään tiedonhallintamallin toteuttaminen vaatii yliopistoilta lisäresurssien palkkaamista, koska nyt kumottavaa tietohallintolakia (634/2011) ei sovelleta yliopistoihin, mutta siitä tiedonhallintalakiin tulevia velvoitteita sovelletaan myös yliopistoihin. Työvoimakustannusten lisäksi on huomioitava myös eri tietojärjestelmiin tehtävät muutokset ja niistä aiheutuvat kustannukset.

Eronen Helena
Itä-Suomen yliopisto