

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

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on 20.8.2018 pyytänyt Helsingin yliopistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsingin yliopisto kiittää mahdollisuudesta ja lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavaa:

YLEISET HUOMIOT

Helsingin yliopisto toteaa, että ehdotettu luonnos esitykseksi tiedonhallintalaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista on tavoitteiltaan perusteltu ja niin julkisuusperiaatteen kuin kansalaisten oikeusturvan ja tiedonsaantioikeuden edistämistä toteuttava. Näiden tavoitteiden edistäminen ja lainsäädännön selkiyttäminen ovat kannatettavia. Periaatteellisesta merkityksestään ja myönteisistä tavoitteistaan huolimatta esitetyssä muodossa lakiuudistuksen vaarana on liiallinen yksinkertaistaminen, kun koko tiedon elinkaarta halutaan hallita yhdessä laissa. Samalla lakiesitystä rasittaa monilta osin sääntelyn tarpeeton yksityiskohtaisuus, joka yliopistojen kannalta merkitsee toisinaan myös yliopistojen itsehallintoon puuttumista.

Esitysluonnos on merkityksellinen perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon kannalta, mikä todetaan esitysluonnoksen säätämisjärjestystä koskevilla perusteluilla. Tältä osin lain soveltamisala

on hieman ongelmallisesti määritelty, koska ehdotetun lain 2 §:n 1 kohdassa yliopistot rinnastetaan viranomaisiin. Tällaista sääntelymallia voi jo itsessään pitää itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Helsingin yliopisto toteaa, että lakia säädettäessä on ensisijaisesti huolella perusteltava se tarve, miksi ja miltä osin yliopistot tulee sisällyttää ehdotetun lain soveltamisalaan. Yliopistojen itsehallinto on lakiesityksessä huomioitu, mikä on sinänsä myönteistä, mutta kysymykseksi jää sisällytetäänkö esitykseen kuitenkin samalla autonomiaan soveltumattomia velvoitteita mm. tutkimusaineistojen hallinnassa. Helsingin yliopisto korostaa, että perustuslakivaliokunnan kannanotot yliopiston itsehallinnon asianmukaisesta huomioon ottamisesta, joita on esitetty esimerkiksi lausunnossa PeVL 46/2010 vp on otettava huomioon myös tiedonhallintalakia säädettäessä. Niiltä osin kuin yliopistot ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat, niitä ei kuitenkaan pitäisi suoraan rinnastaa viranomaisiin. Sääntelymalli, joka ottaisi yliopistojen perustuslaillisen autonomian asianmukaisesti huomioon olisi sellainen, jossa todettaisiin, että ”mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettuihin yliopistoihin”. Tällainen sääntelymalli on omaksuttu esimerkiksi HE:ssä 60/2018 vp.

Helsingin yliopisto kiinnittää erityisesti huomiota esitetyn tiedonhallintalain 37 §:n sisältämään sääntelyyn tutkimusaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista. 37 §:ssä säännellään ehdotetussa muodossaan yliopiston sisäiseen hallintoon kuuluvia asioita kuten tutkimuseettisten toimikuntien ja tehtäviinsä jo nimettyjen tietosuojavastaavien arkistointiin liittyviä tehtäviä. Helsingin yliopistossa toimii esimerkiksi kolme tutkimuseettistä toimikuntaa, Ihmistieteiden eettisen ennakoarvioinnin toimikunta, lääketieteellisen tiedekunnan tutkimuseettinen toimikunta ja Viikin kampuksen tutkimustoimikunnan eettinen toimikunta. Näiden tehtävät liittyvä ennakoarviointiin ja tutkimuseettisissä kysymyksissä opastamiseen ja ongelmatilanteiden ratkaisemiseen, eikä niillä ole arkistointiin liittyvää asiantuntemusta tai tehtäviä. Ne eivät myöskään nykyisellään kata läheskään kaikkia tieteenaloja, joilta syntyy arkistoinnin kannalta merkittävää aineistoa. Pykäläkohdan perusteluissa otetaan lisäksi kantaa yliopistojen tietosuojaa-asetuksen mukaiseen rekisterinpitäjyyteen tavalla, joka ei ole oikeudellisesti kestävä. Yliopistojen ja tutkimusrahoittajien tavoitteet tutkimusaineistojen pysyvästä säilyttämisestä ja avoimesta saatavuudesta olisivat paremmin toteutettavissa joustavammalla sääntelyllä - yliopistoilla on tietosuojasäännösten ja tieteellisen tutkimuksen todennettavuuteen liittyvien edellytysten perusteella jo selkeät vastuut tutkimusaineistojen säilyttämisestä. Jäljempänä lausunnossa asianomaisessa kohdassa on vielä yksityiskohtaisempia huomioita tutkimusaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin sääntelystä sekä yliopistojen velvoitteista, toimintaympäristöstä ja tehtävistä.

Helsingin yliopiston kanta on, että mikäli yliopistot veloitetaan laatimaan tiedonhallintamalli, pitäisi se rajata koskemaan vain yliopistojen viranomaistehtäviä.

Helsingin yliopisto esittää huolensa esitettyjen uudistusten siirtymäaikojen sekä toteuttamisaikataulujen realistisuudesta. Suurille organisaatioille aikataulut ovat vaativat ja aiheuttaisivat lisäresurssin tarvetta.

Arkistolain kumoaminen on kauaskantoinen asia ja vaikuttaa alan pitkään rakennettuihin puitteisiin ja perusteisiin. Tavoitteena näyttää olevan Suomelle ja pohjoismaissa vieras malli, jossa

arkistoviranomaiset eivät puutu asiakirjahallintoon aktiivivaiheessa, mikä saattaa johtaa ristiriitaisuuksiin ja epäjohtonmukaisuuteen toiminnassa – ja joka tapauksessa se tarkoittaisi koulutus- ja muita resurssihaasteita tiedonhallinnan laajemmalla kentällä.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

-

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

-

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

1 luku, 1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoituksen määrittelyssä on unohdettu se, että tiedonhallintaa viranomaisissa toteutetaan myös muista lähtökohdista hallinnon asiakkaille suunnattavan palvelun ohella: esimerkiksi oman toiminnan organisoinnilla ja tiedonhallinnalla on selkeä yhteys.

1 luku, 2 § Määritelmät

Helsingin yliopisto kiinnittää huomiota siihen, että lakiluonnoksessa käytetyt määritelmät muuttaisivat koko asiakirjahallinto- ja arkistoalan käsitteistöä, mikä osaltaan herättäisi epäselvyyttä, lisäisi tulkinvaraisuutta ja käytännössä romuttaisi alan vakiintuneen käsitteistön jolle on myös kansainväliset vertailukohtat. Tämän kaltaisia muutoksia tulisi tehdä vain perustellusti ja varoen.

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

Helsingin yliopisto toteaa, että yliopistojen autonomia on otettu asianmukaisesti huomioon rajattaessa tiedonhallintalain toisen luvun säännökset yleisestä ohjauksesta siten, että niitä ei sovelleta yliopistoihin. Yliopisto esittää, että lakiesitystä muutoinkin johdonmukaisesti tarkastellaan yliopistojen autonomian näkökulmasta.

2 luku, 7 § Tiedonhallintalautakunta

Esityksessä halutaan Kansallisarkiston (KA) rooli (esim. s. 56) rajata asiantuntijaviranomaisena vain kapeasti tulkittuun kulttuuriperintötyöhön ja arkistointiin (uusi termi, tarkoittaa aiempaa pysyvästi säilytettä-vien asiakirjojen hoitamista). Yliopistojen kannalta asialla ei ole samaa merkitystä kuin muussa yhteis-kunnassa, koska yliopistot ovat olleet jo pitkään (HY aina) varsin riippumattomia arkistolaitoksen (KA:n) toimivallasta. Merkitystä on kuitenkin, jos keskeisimmän sidosorganisaation rooli täysin muuttuu. Arkistotoimi ja asiakirjahallinto on yliopistoissa nojannut arkistolaitoksen ja Kansallisarkiston koulutuksiin, ohjaukseen ja pysyvän säilytyksen osalta myös seulontapäätöksiin. Nyt tuota roolia ottaisi uusi elin, tiedonhallintalautakunta, jonka kyky hoitaa vastaavia asioita herättää lähinnä kysymyksiä – ja tältä osin laki ei edes koskisi yliopistoja. Tähän kohtaan voisi syntyä tyhjiö ja epäselvyyttä vastuissa toimialalla, jossa odotetaan mm. selkeitä ohjeita.

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

3 luku, 10 § Tiedonhallintamalli

Helsingin yliopiston kanta on, että mikäli yliopistot velvoitetaan laatimaan tiedonhallintamalli, tulisi tuo velvoite rajata koskemaan vain yliopiston viranomaistehtäviä. Tiedonhallintamallin laatiminen ja ylläpitäminen perusteluissa ja pykälässä kuvatulla tavalla olisi erittäin työlästä ja ylipäänsä menee tarpeettoman tarkalle tasolle laissa säädettäväksi. Yliopistojen toiminta ei myöskään tue kuvatulla tavalla formaalin keskusjohtoisen mallin rakentamista; tutkimuksen ja opetuksen sisällyttäminen siihen ei palvelisi tarkoitustaan.

Tiedonhallintamallin ja tiedonhallintakartan laatimisesta aiheutuvia resurssi- tai vastuukysymyksiä ei ole esityksessä suhteutettu esimerkiksi organisaation kokoon tai laajuuteen, tai tiedonhallintakartan osalta ei ole ajateltu sitä, että tietojen avaaminen voi entisestään lisätä esimerkiksi tietopalveluun koh-distuvien kyselyiden määrää. Esimerkiksi tiedonhallintamallin laatimiselle asetettu 12 kuukauden aikaraja on epärealistinen yliopiston kohdalla. Tiedonhallintamalli tulisi ilmeisesti korvaamaan myös aiemmin käy-tössä olleen arkistonmuodostussuunnitelman ja/tai tiedonohjaussuunnitelman sekä kokonaisarkkitehtuurin, mutta kyseenalaiseksi jää sen käytännön hyöty asiakirja-/tiedonhallinnassa.

3 luku, 11 § Tiedonhallinnan muutossuunnitelma

Tiedonhallintalakiesityksen mukaan organisaation on laadittava tiedonhallinnan muutossuunnitelma kun se muuttaa “olennaisesti hallintoaan, palvelujaan ja tietojärjestelmiään”. Helsingin yliopisto toteaa, että tämä on jälleen yliopiston kohdalla tehtävä, jossa tulisi huomioida yliopistojen itsehallinto. Myös yliopisto-organisaatioiden koko asettaa haasteensa tämän tehtävän toteuttamiselle ja huolta herättää myös muutossuunnitelman valvontakysymys. Muutosten suunnitelmallisuus on sinänsä kannatettava asia, mutta lakiin ollaan ehdotetussa muodossa kirjaamassa tarpeettoman yksityiskohtaista velvoitetta.

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

Tiedonhallintalakiluonnoksen 4 luvun tietoturvaluisuutta koskeissa säännöksissä on asetettu 12-14 kuu-kauden toteutusajat lain voimaan saattamisesta. Helsingin yliopisto toteaa, että nämä toteutusajat samoin kuin tiedonhallintamallin laatimisen toteutusaikaa koskevat määräykset ovat liian tiukat. Tietoturvaa koskevien muutosten toteuttaminen voi aiheuttaa yllättäviäkin lisäkustannuksia, jos vanhat järjestelmät eivät suoraan taivu esitettyihin vaatimuksiin.

4 luku, 13 § Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen

Yliopistojen palvelutuotantohenkilöstön, yhteistyökumppaneiden työntekijöiden ja työnhakijoiden luotettavuuden selvittäminen turvallisuusselvityksin on yliopistojen toiminnan huomioiden ylimitoitettua ja aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia niille. Mikäli turvallisuusselvityksiä tarvitaan, ne tulisi kohdentaa tietyissä erikseen määritellyissä rooleissa työskenteleviin. Vain rekrytointi- tai sopimusvaiheessa tehty turvallisuusselvitys ei myöskään anna osviittaa henkilön myöhemmästä luotettavuudesta. Tämän varmistamiseksi selvityksiä olisi teetettävä säännöllisesti, joka tulisi aiheuttamaan turvallisuusselvityksiä tekeville viranomaisille lisätöitä ja sitä vastaavan lisäresurssitarpeen.

4 luku, 14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluisuus

Tietoturvaluisuustoimenpiteiden suunnittelu tunnistettujen riskien perusteella, tietoturvaluisuuden tilan seuraaminen, tietoturvaluisuustoimenpiteiden riittävyden arvioiminen ja korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen koko tietojärjestelmän elinkaaren ajan on lähtökohtaisesti asiantuntevaa tietoturvaluisuuden hallintaa ja näitä tulee lainsäädännössä korostaa. Pykälä tiivistää hyvin tietoturvaluisuuden parhaita käytäntöjä ja jo sellaisenaan ohjaa tiedonhallintayksiköitä oikeaan suuntaan.

Helsingin yliopisto toteaa, että vaatimus käsittelyn suunnittelusta ja metatietojen tuottamisesta siten, että julkinen ja salassa pidettävä voidaan helposti erottaa toisistaan, on ajatuksena hyvä, mutta erittäin vaikea ja kallis toteutettava. Tällaisen vaatimuksen toteuttamisen vaikutus prosessien ja järjestelmien muokkaamiseen on mittava.

14 §:ssä mainittu asiakirjojen muodostamisen helppouden edellytys ei ole tietoturvaluisuusvaatimus ja niin ollen se pitäisi siirtää esimerkiksi 7 luvun 27 §:ään.

Perusteluissa mainittu toiminnallisen käytettävyyden mittaaminen on ajatuksena ja tarkoituksena hyvä, mutta käytettävyyden ollessa vahvasti subjektiivinen ilmiö se saattaa tahattomasti aiheuttaa järjestelmien kehityskustannusten nousua.

4 luku, 15 § Tietojen siirtäminen tietoverkossa

Teknisestä näkökulmasta pykälän tämänhetkinen sanamuoto ja termi tietoverkko ovat epäselviä. On mahdotonta tulkita, onko esimerkiksi sellainen tilanne pykälän tarkoittamalla tavalla hyväksyttävästi sallittu, jossa tietoteknisten laitteiden välinen tuleva linkki on suojattu, mutta ennen siirtoyhteyden seuraavaa linkkiä tietotekninen laitteessa tietoaineisto on salaamattomana. Tällainen tilanne on esimerkiksi sähköpostinvälityksessä palvelinten välillä.

4 luku, 16 § Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen

Yliopistojen toiminnan luonteen takia 16 §:n velvoitteiden ulottaminen koskemaan kaikkia tietojärjestelmiä ja toimitiloja on ylimitoitettua osalta ja olisi ristiriidassa 14 §:n riskiperustaiseen tietoturvaluottamistoimenpiteiden toteuttamiseen. Käytännön tutkimus- ja opetustoiminnan olisi järkevää ohjata tietojen käsittelyä riskiarvioinnin kautta ja mitoittaa käsittely riskiarvioon pohjautuen.

4 luku, 17 § Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta

Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnan järjestäminen pykälässä kuvatuin periaattein kuuluu olemassa oleviin parhaisiin tietoturvaluottamiskäytäntöihin. Tulee kuitenkin huomata, että vanhoissa tietojärjestelmissä voi olla tietojärjestelmän teknisistä rajoituksista johtuen tarpeeseen nähden liian laajoja käyttöoikeuksia, mutta tilanne saadaan yleensä korjattua vain järjestelmän uusimisen yhteydessä. Vaatimuksen sisällyttämisellä lakiin voi olla suuria kustannusvaikutuksia.

Perustelutekstissä viitataan toimitilaturvallisuuteen, jota ei itse pykälässä mainita lainkaan. Tämä osa perusteluista kuuluisi 16 §:n yhteyteen.

4 luku, 18 § Lokitietojen kerääminen

Lokitietojen kerääminen virhetilanteiden selvittämiseksi, tietojärjestelmän käytön valvonnan järjestämiseksi sekä tietojärjestelmästä otettavien tietojen selvittämiseksi on veloitteena hyvä kirjata lakiin. Lisäksi sekä perusteluissa että itse säädöstekstissä olisi tarpeen mainita myös 14 §:n

mukainen tietoturvallisuudesta huolehtiminen hyväksyttävänä käyttötarkoituksena epäselvyyksien välttämiseksi. Niin tämä laki, kuin muu tähän nimenomaiseen asiaan vaikuttava säädäntö, on tarpeellista laatia siten, että tietojenkäsittelyssä tapahtuneiden poikkeamien havaitseminen automaattisten tunnistus- ja hälytysjärjestelyjen avulla on mahdollista.

Lokirekisterin käsitteen käyttäminen viittaa siihen, että perustelujen taustalla on ajatus keskitetystä, yksittäisestä lokienkeruujärjestelmästä. Tämän kaltaisen ratkaisun käyttöön velvoittaminen ei ole järkevää vaan painotuksen tulisi olla kyvyssä muodostaa lokitietojen perusteella tilannekuva säädöksessä vaadittavista asioista.

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)

6 luku, 23 § ja 24 §

Turvallisuusluokittelu, mikäli yliopistolla on aineistoa joka edellyttäisi turvallisuusluokittelun, toteuttaminen pelkästään järjestelmätasolla (asianhallintajärjestelmä) vaatisi muutoksia metatietoihin. Luvussa 6 esitetyt 23 Asiatunnus ja asian yksilöinti edellyttäisi järjestelmiin niin ikään metatietomuutoksia (esim. y-tunnus, viranomaisen yksilöivä tieto, toimintaprosessin tunniste, vireilletuloajankohta), jotka jo itsessään tarkoittaisivat isoja muutoksia toimintatapoihin ja järjestelmiin. Lisäksi on epäselvää, miksi näin yksityiskohtaisista vaatimuksista tulisi säätää lain tasolla, yhteiskäyttöisyys on tietenkin tässä tausta-ajatuksena, mutta vaatimusten toteuttamisen vaikutuksia ei ole ehkä mietitty loppuun saakka. Mikä merkitys esimerkiksi on vaaditulla saapumistavan kirjaamisilla, jos oletus on, että jatkossa viranomaisten tiedon- ja asiakirjojen hallinta olisi sähköistä? Pelkästään järjestelmiin kohdistuvia muutosvaatimuksia lakiesityksessä on em. kohtien lisäksi useita muitakin (mm. 7 luku, 29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä, 30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle; 8 luku 36 § Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi (henkilötietojen pseudonymisointi), joiden toteuttaminen esitetyissä aika- ja hintahaarukoissa ei ole realistista.

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

7 luku, 27 § Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus

Sähköinen tietoaineistojen käsittely alusta loppuun, sähköinen arkistointi, on ehdotuksessa loogisesti esitetty ja seuraus lakiluonnoksen keskeisestä ja yleisestä tavoitteesta digitalisoida julkiset

palvelut. Kysymyksiä herättää jossakin määrin se, että kansallista arkistopalvelua ei ole, eikä sitä yhtäkkiä saada kunnolla valmistellen pystytettyäkään.

Yliopistot kehittänevät edelleen omia ratkaisujaan ja esimerkiksi Helsingin yliopisto on oman digitaalisen järjestelmäkokonaisuutensa hankinnassa ja hankkeessa varsin pitkällä. Kuitenkin lakiehdotuksessa oleva tavoite digitalisoinnista ja siihen liittyvästä paperisten asiakirjojen hävittämisestä ym. on monessa suhteessa vasta lähtökuopissa yliopistoissa. Olemassa olevien arkistojen ja edelleen karttuvien paperiarkistojen digitalisointi vaatisi uudenlaisia panostuksia, eikä sellaisiin ole vielä varauduttu tässä mittakaavassa (ks. erityisesti kohta Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa). Jossain muussa olisi säästettävä, jos tähän kohdistetaan laajenevasti resursseja.

27 §:n 2 momentin mukaan voi halutessaan arkistoida ainoastaan sähköisesti mutta se edellyttää harkintaa, että sähköinen säilytys on riittävää. Tällainen harkinta on voitava tehdä pääosin automaattisesti tiettyjen parametrien täytyessä. Muutoin säännöksen toteuttamisesta tulee kankeaa ja epätarkoituksenmukaista ja lain edellyttämällä tavalla toimiminen voi olla haastavaa.

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

8 luku, 37 § Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi

Helsingin yliopisto toteaa, että esitetyn tiedonhallintalain tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointia koskeva säännösesitys ja sen toteuttamiskelpoisuutta sekä vaikutuksia on syytä arvioida uudelleen. Pykälän tarkoituksena on perusteluiden mukaan edistää tieteellisten tutkimusaineistojen uudelleenkäyttöä. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta on kyseenalaista onko ehdotettu toteuttamistapa tarkoituksenmukainen taikka yliopistojen autonomian riittävällä tavalla huomioiva. Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistoinnin sääntelyllä voi olla merkittäviä käytännön vaikutuksia, ja siksi ehdotettavien säännösten tulee olla joustavia ja mahdollistaa avoimen tieteen tavoitteiden edistämisen muuttuvassa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä. Helsingin yliopisto yhtyy UNIFIn lausunnossa esitettyihin kannanottoihin, ja toteaa niiden ohella lisäksi seuraavaa:

Lakiesityksen tekstissä hämärtyvät toisaalta pitkäaikaissäilytyksen ja tutkimuskäytön sekä toisaalta arkistoinnin käsitteet. Esitystekstissä viitataan komission 709/2018 suositukseen tutkimusaineiston pitkäaikaisen saatavuuden turvaamisesta. Avoimen saatavuuden ohella suosituksessa viitataan tiedonhallinnan suunnitteluun, josta on tulossa tieteellinen vakiokäytäntö (kohta 5). Esimerkiksi Suomen Akatemian rahoitushakuun liittyvässä aineistonhallintasuunnitelmassa otetaan kantaa aineiston tutkimuksen aikaisesta säilyttämisestä ja käytettävyydestä sekä esitetään suunnitelma siitä mihin tutkimusaineisto tallennetaan tutkimuksen jälkeen. Aineiston pysyvämmästä säilytysratkaisusta kanta yliopistolla on suunniteltu muodostettavan pitkäaikaissäilytyspalvelua

(KDK:n PAS-palvelu) koskevien päätösten yhteydessä ts. mitkä aineistot ja millä edellytyksillä valikoituvat kansalliseen PAS-palvelun säilytettäväksi.

Tiedonhallintalakiluonnoksessa on asetettu tutkimuseettisen toimikunnan tehtäväksi arvioida tutkimusaineiston arkistointitarve. Helsingin yliopisto toteaa, että sääntelyn tarkoituksena on tässä ollut todennäköisesti varmistaa, että arkaluonteinen ja sensitiivinen tutkimuksiin liittyvä tai sisältyvä tieto arkistoidaan oikealla tavalla. On kuitenkin tarpeettoman yksityiskohtaista, yliopistojen sisäiseen hallintoon ja järjestäytymiseen puuttuvaa sääntelyä asettaa yliopiston toimielimille lainsäädännöllä tehtäviä, jotka eivät niille lähtökohtaisesti kuulu. Nykyisin tutkimuseettiset toimikunnat eivät tee tällaista arkistointitarpeen arviointia eikä niillä ole tähän liittyvää osaamista. Kun tutkija pyytää lausuntoa, toimikunta arvioi, ovatko tutkijan esittämät aineiston tallennukseen ja säilytykseen liittyvät seikat kestäviä eettisestä näkökulmasta, mutta arkistointitarve on tieteenalasisäinen kysymys. Se mikä on arvokas (ja siten arkistointia edellyttävä) aineisto missäkin yhteydessä vaihtelee tieteenaloittain. Eettisen toimikunnan tehtävä ei ole määritellä, mitkä aineistot edellyttävät arkistointia, saati määritellä sille kriteereitä. Tutkimuseettisiä toimikuntia ei ole kaikissa yliopistoissa ja toisaalta taas esimerkiksi Helsingin yliopistossa niitä on kolme eivätkä ne siitä huolimatta kata kaikkia tieteenaloja - lakiesityksessä kuitenkin viitataan toimikuntaan yksikössä eli mahdollisesti tarkoituksena on ollut säätää yliopiston yhteisestä tutkimuseettisestä toimikunnasta. Arkaluonteisia henkilötietoja käsitellään erityisesti lääketieteellisessä tutkimuksessa, mutta lääketieteelliseen tutkimukseen liittyvistä eettisistä toimikunnista säädetään tutkimuslaissa ja ne ovat sairaanhoitopiirin alaisia. Ehdotettu sääntely johtaisi siis siihen, että näissä tapauksissa eri toimikunnat siis hyväksyisivät tutkimuksen ja päättäisivät sen arkistoinnista.

Ehdotetun lakiesityksen mukaan ”Tutkimuseettisen toimikunnan on pyydettävä korkeakoulun tietosuojavastaavalta lausunto, jos arkistoitava tutkimustietoaineisto sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikostuomioita tai rikkomuksia koskevia tietoja taikka sosiaalihuollon asiakastietoja.”

Tutkimuseettisen toimikunnan tehtävä ei nykytilanteessa ole selvittää arkistointiin liittyviä asioita. Tutkijan, joka käsittelee arkaluonteisia tietoja, on itse huolehdittava siitä, että hän on tietoinen tällaisten aineistojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä. Eettinen toimikunta arvioi arkaluonteisen aineiston käsittelyä lausuntopyynnön perusteella ja ottaa kantaa siihen, miten tutkija käsittelee näitä kysymyksiä. Eettinen toimikunta arvioi eettisestä näkökulmasta mahdollisia riskejä. Toimikunta ei lähtökohtaisesti pyydä tutkijan puolesta lausuntoja lain sovelluksesta kolmansilta osapuolilta (tässä tapauksessa tietosuojavastaava). Toimikunta voi toki suositella tutkijalle, että tämä olisi yhteydessä tietosuojavastaavaan, mikäli tutkijan lausuntopyynnössään esittämä aineistohallintasuunnitelma antaa siihen aiheita.

Helsingin yliopisto toteaa, että ehdotetussa muodossa asetetaan yliopiston tietosuojavastaavaksi nimetyille tai nimetyille lisätöitä lain määräyksiin, kun edellytetään tietosuojavastaavan lausuntoa arkistoinnin edellytyksistä, arkistoinnin toteuttamisvaihtoehdoista ja suoja-toimien riittävyyydestä yleisiin arkistointia koskeviin tietoturvallisuusvaatimuksiin nähden. Tietosuojavastaavalla on jo tietyt tehtävät määritelty asetuksessa. Yleisen arkistoinnin tietoturvallisuusvaatimukset eivät ole

tietosuojavastaavan vastuualue tai tehtäväkenttä eikä tällaista osaamista ole edellytetty tehtäviä täytettäessä. Esimerkiksi Helsingin yliopiston kokoisessa tutkimusorganisaatiossa lausuntojen antaminen merkitsisi huomattavaa työmäärää ja vaarana olisi tutkimuksen suunnittelun ja käynnistämisen hidastuminen. Kun organisaation on joka tapauksessa noudatettava vallitsevaa tietosuojalainsäädäntöä, yksittäisen työntekijän nimeäminen lausunnon antajaksi on epätarkoituksenmukaista yliopiston itsemääräämisoikeuteen puuttumista. Helsingin yliopisto esittääkin, että tietosuojasta vastaaminen jätetään yliopistojen itsensä toteutettavaksi.

37 §:n kohdalla lakiesityksen perusteluissa kerrotaan, että ”Pääsääntöisesti tutkija tai tutkimusryhmä toimii rekisterinpitäjänä niiden tutkimustietoaineistojen osalta, jotka sisältävät henkilötietoja, koska tutkija tai tutkimusryhmä määrittelevät tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettulla tavalla henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, kun tutkija tai tutkimusryhmä laatii tutkimussuunnitelmaan liittyvät tutkimukset sekä tutkimusmenetelmät”.

Komission tiedonanto <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FI/COM-2018-43-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF> kieltää jäsenvaltioita tällä tavalla sisällyttämästä lainsäädäntöön asetuksen tulkintaa. (Kts. erityisesti 3.1, jonka mukaan asetusta tulkitsevat tuomioistuimet, eivät lainsäätäjät). Se, että tietosuojasetuksen näinkin oleellinen tulkintakannanotto on laitettu ainoastaan tiedonhallintalakiesityksen perusteluihin eikä lakitekstiin, on ongelmallinen ratkaisu.

Helsingin yliopiston kannan mukaan tieteen vapaus ei edellytä rekisterinpitäjän tehtäviä tutkijalle. Helsingin yliopisto näkee, että pääsääntönä ja lähtökohtana tulee olla, että yliopisto on tieteellistä tutkimusta tehdessä rekisterinpitäjä. Yliopistot hyväksyvät erityisesti ulkoisen rahoituksen osalta rahoituksen vastaanottamisen ja yliopistot hyväksyvät rahoittajat ehdot. Osa yliopistoista hyväksyy tai hylkää jo suoraan ulkoisen rahoituksen hakemukset. Yliopisto maksaa julkisista varoista tutkijan palkan ja tutkijan toimipisteen ja välineet, joten yliopistolla on oltava vähintään käyttöoikeus tutkimusaineistoon. Yliopisto käyttää työnantajan direktiovaltaa suhteessa tutkijoihin. Tutkijat käyttävät yliopiston osoittamia välineitä työssään ja käyttävät niitä yliopiston tekemin ehdoin. Lisäksi, jos tutkijat olisivat rekisterinpitäjiä, olisi tällä lukuisia epätarkoituksenmukaisia seurauksia: tutkijat tarvitsisivat oman tietosuojavastaavan isoissa tutkimusprojekteissa, DPA:n yliopiston kanssa, ja tutkijat olisivat henkilökohtaisesti vastuussa tietosuojasta ja yliopisto vain siltä osin, mikäli käsittelee tietoja tutkijan lukuun.

Rekisterinpitäjän vaihtuminen tutkijasta yliopistoon arkistoinnin alkaessa on Helsingin yliopiston näkemyksen mukaan ongelmallista. Vaikka yliopisto ei lainsäädännön nyt ehdotetussa muodossa voisi vaikuttaa mitenkään siihen miten aineistoa on hallittu, yhtäkkiä arkistoinnin alkaessa yliopiston tulisi ottaa vastaan kaikki vastuut ja korvausvelvoitteet toteuttaessaan arkistointivelvoitetta.

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

Helsingin yliopisto toteaa, että tiedonhallintamallin laadinnan ja tietoturvaluusvaatimusten toteuttamisen aikataulu on epärealistinen, ja näin ollen siirtymäajan tulisi olla selvästi ehdotettua pidempi.

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

Pelkästään tiedonhallintamallin laatimisen kohdalla 12 kk aikahaarukka ja kustannusarviot eivät vaikuta Helsingin yliopiston kohdalla realistisilta. Helsingin yliopisto esittää, että esitettävissä aikatauluissa otetaan huomioon organisaatioiden koko ja resurssit. Helsingin yliopisto ilmaisee huolensa myös koko julki-sen hallinnon ohjeistamisen, koulutuksen, suositusten ja viranomaisten tarvitseman yhteistoiminnan järjestymisestä esitetystä aikahaarukasta.

Tiedonhallintamalli (10 §) on esityksessä uusi avaus ja koskisi myös yliopistoja ja korkeakouluja. Sen konkreettinen sisältö ja suhde aiempiin ohjeisiin – kuten arkistolain (831/1994) vaatima arkistonmuodostussuunnitelma (AMS) - jää epäselväksi (“Tiedonhallintamallin voisi kuvata esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurimenetelmää käyttäen.”, s. 63), joka tapauksessa tarkoitus olisi korvata AMS (s. 61). Vaikuttaisi toisaalta, että malli voitaisiin laatia niillä eväillä ja aineksilla, joita on jo olemassa tai tehty, mutta toisaalta voi kysyä, vaatiiko tämä paljonkin uutta ajattelua ja tekemistä. Malli voi myös jäädä pelkäksi kirjoituspöytäharjoitukseksi vailla todellista yhteyttä toimintaan.

Arkistonmuodostussuunnitelmista ja/ tai tiedonohjaussuunnitelmista luopuminen olisi toiminnan kannalta vahingollista. Tietojärjestelmille ajan tasalla oleva ja päivitetty tiedonohjaussuunnitelma on ehto. Tärkeä on myös tiedostaa, että näiden laatiminen on esimerkiksi Helsingin yliopiston viitekehityksessä ollut erittäin suuri ponnistus (vuosien työ, jossa on mukana lukuisia tahoja yliopistossa, viimeksi yli sata asiantuntijaa jossain roolissa). Tiedonhallintamalli olisi todennäköisesti moninkertainen urakka, jos se halutaan toimintaa arjen tasolla ohjaavaksi; puhumattakaan automatisoinnin tavoitteista.

Tietoturvaluus:

Ks. Edellä lausunnossa olevat huomiot luvun 4 ehdotuksiin.

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

Ehdotettu asiatunnusta ja rekisteröinnin tapaa koskeva säännös, jossa käytetään toisen yksikön asiatunnusta, jos käsiteltävä asia liittyy toisessa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan edellyttäisi yhteneväisiä tiedonohjaussuunnitelmia, jotka on käytännön elämässä havaittu mahdolliseksi jo esim. yliopistojen kesken, puhumattakaan muusta yhteiskunnasta. Ainakaan yliopistoihin ei tulisi tällaista vaatimusta ulottaa.

Helsingin yliopiston asianhallintajärjestelmän saattaminen vastaamaan laissa määriteltyjä asian yksilöintitietoja on jo yksi merkittävä muutostarve ja yliopisto korostaakin riittävän siirtymäajan merkitystä. Asi-anhallintajärjestelmän ja siihen liittyvien järjestelmien kuten sähköinen arkisto, digitointijärjestelmä (paperilla saapuvat asiakirjat tulee muuntaa sähköisiksi) ja prosessien kehittäminen edellyttää priorisointia, panostusta ja lisäresursseja, sillä samalla aikaa toiminnan pitää kuitenkin muuten jatkua.

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

Vaikka viranomaisten välinen tiedonluovutus tehostuisi ja automatisoituisi, tämä ei poista sitä seikkaa, etteivätkö esim. yksityishenkilöt voisi esittää tietopyyntöjä joihin tulee vastata. Tämän olisi hyvä ottaa esityksessä selkeämmin huomioon.

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

Viranomaisten on esityksen mukaan määriteltävä toiminnassaan syntyvien tietoaineistojen säilytysai-ka (32 §). Tarkoitetaanko tässä arkistonmuodostussuunnitelmaa tai vastaavaa, jää epäselväksi, mutta käytännössä jokin sellainen on oltava ja tehtävä.

Tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin osalta yliopistot ovat lakiesityksen mukaan, kuten tähänkin asti varsin autonomisia. Kysymyksiä herättävät monet asiat käytännön tasolla, ja osin epäselväksi jää, koskevatko toiminnot yliopistoja. Esimerkiksi seuraavissa asioissa jää paljon tulkinnanvaraisuutta:

- Mikä taho viime kädessä yliopistoissa vastaisi elinkaari päätöksistä (vrt. Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta, 7 §)?
- Missä asioissa tarvittaisiin Kansallisarkiston lausunto (34 §)?
- Mikä juridinen asema on yliopistojen vanhoilla seulontapäätöksillä – ja kuka niitä arvioisi?
- Helsingin yliopistossa on mittaamattoman arvokas historiallinen (paperinen) arkisto, vuodesta 1640. Jääkö sellainen vain kuriositeetiksi lainsäädännön kannalta, ellei sitä kiireesti digitoida?
- Miten tutkimuseettinen toimikunta toimisi käytännössä arkistoinnin tarpeen arvioinnissa ja olisiko sillä sellaiseen osaamista (37 §)? Jos toimikunta päättäisi myös näiltä osin hallussaan olevan tutki-musaineiston antamisesta, syntyisi melkoinen byrokratia, mikä ei olisi linjassa myöskään yliopistojen autonomisen aseman kanssa.

Kaikkea arkistossa jo nyt olevaa paperiaineistoa ei pystytä digitoimaan (tai siihen pitää varata jatkuva budjetti, henkilöstö, laitteisto ja siltikin digitointi voisi kestää useita vuosia, ellei vuosikymmeniä). Tämä korostuu tietysti viranomaisilla, joilla on oma historiallinen arkisto.

Muuta huomioitavaa:

Tiedonhallintalakiesityksessä vaikutusten arvioidaan olevan lähinnä hallinnollisia ja organisatorisia ja taloudellisten vaikutusten vähäisiä. Esityksen perusteella todellisia vaikutuksia varsinkaan pidemmällä tähtäimellä on vaikea arvioida. Esitystä ei ole nähtävästi tehty reaalista toimintaa tutkien. Tiedonhallinta – asiakirjahallinto ja arkistoimi, ovat aina tekemistä, myös digitaalisessa toimintaympäristössä. Paperiasiakirjojen häviäminen, asiakirjojen digitalisointi tai säästöt arkistotiloissa toteutuvat, mikäli organisaatiolla on mahdollisuus tähän panostaa työtä ja resursseja. On vaikea nähdä esityksen perusteella välittömiä hyötyjä tai säästöjä, ja monet asiat ovat jo nyt työn alla. Kysymyksiä herää koulutukseen, resurssien kohdentamiseen ja laiteinvestointeihin ja -päivityksiin liittyen, samoin paperiaineistojen jäämiseen ohjeistuksen ulkopuolelle tai vain marginaaliin. On selvää, että vielä lähivuosina esim. yliopistojen kätköissä on ennestään kertyneitä ja edelleen karttuvaa paperiarkistoja, joidenkin arvioiden mukaan yhtä paljon historiallista arkistoa kuin jo nyt keskusarkistoihin on kertynyt. Vailla ohjausta ja resursseja näistä muodostuu isoja ongelmia (digitoiminen vaatisi vuosikausien projektin).

Lain tulisi edistää kansallisen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten toiminnassa syntyvien tietoaaineistojen muodostamista (33 §, 1 mom.), mutta tällaisena ehdotus pikemminkin herättää huolta: Onko tutkijoilla tulevaisuudessa käytettävissä riittävän kattavia aineistoja kaikilta kulttuuriperinnön osa-alueilta? Ehdotuksessa tiedonhallintalautakunnan johdolla tapahtuva kulttuuriperintöaineistojen tulkinta ja muodostaminen vaikuttaa, Suomessa ja pohjoismaissa vakiintuneisiin käytäntöihin ja perinteisiin verraten, kapealta. Yliopistollisen tutkimuksenkin kannalta elintärkeää on, että arkistoissa on laaja kirjo koko ihmiselämän (organisaation) alueelta aineistoja – kuten näihin aikoihin asti on ollut, tosin joidenkin mie-lestä asiakirjoja ja aineistoja on karsittu jo aiemmin liiaksi. Mutta esityksestä välittyy näkemys keskitty-misestä (resurssien mahdollistamissa puitteissa, vrt. 35 §, 4 momentti) olennaiseen (33 §, perustelut, esim. s. 93), mikä kuulostaa tieteen tekemisen ja sen arvojen kannalta jopa vaaralliselta. Tässä kohden esitys koskettaa yliopistojen toimintaa ja tieteen harjoittamista välillisesti, mutta luultavasti vaikutukset olisivat isot (kun esim. Tiedonhallintalautakunta tekee päätöksiä).

Ehdotuksessa oleva käsitelmääritys on monilta osin epäselvää ja herättää kysymyksiä. “Asiakirjaan” liittyy todistusvoimaisuus, joka perustelee pitkälti asiakirjahallinnon, mutta onko “tietoaaineistolla” (2 §, kohta 5) vastaavaa, selkeää sisältöä? Perustaviin käsitteisiin ajatellut muutokset tulisi tehdä huolella.

Myönteistä esitetyssä tiedonhallintalakiluonnoksessa on se, että se tavallaan nostaa ja korostaa asiakirjahallinnon, siihen liittyvien prosessien ja järjestelmien sekä arkistoinnin roolia organisaatioissa. Ongelmallista on kuitenkin se, että alan resurssit on jo nyt vedetty tiukalle useissa organisaatioissa, joten lain vaatimien toimenpiteiden toteuttaminen esitetyissä aika- ja hintahaarukoissa on epärealistista. Organisaation sisällä vastuu tiedonhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä on johdolla, joten johdon on myös taattava riittävät resurssit tiedonhallinnan järjestämiseen lain edellyttämällä tasolla – tässä on ristiriitaa esimerkiksi yliopistolle esitettyihin säästötavoitteisiin nähden.

Lakiehdotuksessa on jäänyt huomioimatta se, että osalla organisaatioista jota laki koskee, on mittavat historialliset arkistot, joita tulee edelleen hoitaa ja hallita. Lisäksi Kansallisarkiston rooli arkistoalan asiantuntijaviranomaisena jää kyseenalaiseksi esim. Helsingin yliopiston näkökulmasta: onko Kansallisarkisto edelleen taho joka tarvittaessa ohjeistaa ja neuvoo historiallisten arkistojen hallinnassa?

Lain näkökulma on myös selvästi asiakaslähtöinen ja viranomaisen oman toiminnan tehostaminen lain myötä jää epäselväksi muutoin kuin siltä osin, että viranomaiselta vaaditaan pitkä lista erilaisia toimenpiteitä. Se, miten esim. tiedonhallintamalli palvelee viranomaisen sisäistä toimintaa, jää arvailujen varaan. Samalla jää epäselväksi se, mikä hyöty tiedonhallintamallilla saavutettaisiin esimerkiksi verrattuna nykyiseen tiedonohjaussuunnitelmaan, jonka tarkoituksena on antaa suuntaviivat organisaation asiakirjahallinnolle.

Helsingin yliopisto korostaa selvittämisen tarvetta ehdotettujen lakimuutosten taustaksi. Onko selvitetty esimerkiksi sitä, mitä tietoja kansalaiset eri viranomaisten toiminnasta haluavat nähdä tai saada? Onko tiedonhallintakartta sellainen, joka hyödyttää asiakkaan tarpeita, vai olisiko tietojen avaaminen jollain toisella tavalla paljon hyödyllisempää? Esimerkiksi ajantasaisten tietojen esittäminen julkisista päätöksistä, historiallisten aineistojen avaaminen arkistosta jostain tietystä näkökulmasta voisivat edistää vastaavia asiakkaiden tarpeita tehokkaasti. Perusteluista ei ilmene, millaisia vaikutuksia ja millä perusteella tiedonhallintakartasta olisi asiakkaan mahdollisuudelle ja edellytyksille tehdä tietopyyntöjä. Tietojen avaamisen tulisi myös osaltaan helpottaa viranomaisen toimintaa niin, että tietopyyntöjen määrä mahdollisesti vähenisi, ei lisääntyisi avointen tietojen myötä.

Jos digitalisaation nojalla julkishallinnon organisaatioilta vaaditaan kaikki lain edellyttämät toimenpiteet, Helsingin yliopisto toteaa että valtion rahoituksessa tulee ottaa toimenpiteet ja niiden valmistelu riittävästi huomioon. Muussa tapauksessa vaarana on, että toteutus kaatuu monissa organisaatioissa resurssikysymyksiin tai että hyötyjänä uudistuksesta ovat ennen muuta järjestelmätoimittajat, IT-alan yritykset ja IT-konsultit.

Mikäli lakiesitys tulisi voimaan ehdotetun kaltaisena, se sitoisi julkisen hallinnon organisaatioissa tiedonhallinnasta vastaavat toimijat ja tahot kuten asiankirjahallinnosta, kokonaisarkkitehtuurista ja tietoturvasta vastaavia, IT- ja lakiyksikön resursseja useiksi vuosiksi toteuttamaan yksinomaan laissa edellytetyjä yksityiskohtaisia toimenpiteitä. Tällaista ei ole ennakoivasti ollut mahdollista huomioida esimerkiksi alan koulutuksessa ja osaamisen kehittämisessä, organisaatioiden strategioissa tai taloussuunnittelussa.

Tuomela Anni
Helsingin yliopisto