

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

Lähtökohta ja tavoitteet yleislainsäätämislle ovat perusteltuja. Tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn ja siihen liittyvän erityislainsäädännön karsiminen on kannatettavaa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistoinnin sääntely: VIRTa-opintotietopalvelu sisältää yhteensä 1,3 miljoonan tutkinto-opiskelijan tiedot 38 suomalaisesta korkeakoulusta. Tiedot ovat myös kansalaisten itsensä käytettävissä KOSKI-palvelun kautta.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen (ks. s 9) 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 pitkäaikaissäilytyksen ja arkistoinnin, mutta myös luvun 2.2.4 PSI-direktiivin vaatimuksen osalta.

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)

- Laissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitettaisiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua asiakirjaa. Olisi perusteltua, että yhtäältä viranomaisen asiakirjan käsite ja toisaalta julkisen hallintotehtävän ala saataisiin lain soveltamisessa sillä tavoin yhteneväksi, että laki koskisi ainoastaan ammattikorkeakoulun julkisena hallintotehtävänä

suorittamia tehtäviä ja niihin tehtäviin suoraan liittyviä viranomaisen asiakirjoja. Tällöin lakia ei sovellettaisi niihin ammattikorkeakoulun toimiin, jotka ovat jotakin muuta kuin julkisen hallintotehtävän suorittamista.

- Lain soveltamisala pitäisikin olla ammattikorkeakoulun osalta sellainen, että lain sääntely ja velvoitteet koskisivat ainoastaan julkisen hallintotehtävän alaan kuuluvaa osakeyhtiömuotoisen ammattikorkeakoulun toimintaa. Tällöin lain soveltamisala olisi yhtenevä esimerkiksi edellä mainitun hallintolain soveltamislaajuuden kanssa.

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

(5§) 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.

(6§) Suositusten sijaan tarve olisi enemmänkin sitoville tiedonhallinnan standardeille, esimerkiksi tietojärjestelmien julkisissa hankinnoissa, jotta voidaan varmistaa tietosuojaja- ja 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. tietosuojavalvottujen 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)

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.

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 määrätyin 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.

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

(18 §) Lokitietojen kerääminen on GDPR:n valmistautumisen yhteydessä osoittautunut ongelmalliseksi ja monitulkinnalliseksi käsitteeksi näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta. Tietojärjestelmien lähtötasot lokitietojen keräämiselle ja edelleen säilyttämiselle ovat ammattikorkeakouluissa hyvin eritasoiset. Lokitietojen säilytysajan määrittäminen olisi tärkeää jo kustannussyistä. Lokitietoja kertyy erittäin runsaasti ja pitkät säilytysajat tuovat lisäkustannuksia säilytysratkaisujen kautta. 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)

(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 tunnistevaruus tulisi olla määritetty.

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

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 tiedonhallintayksikkö määritteli säilytysajat näillä perusteilla.

Tähän asti lainsäädännössä on hyvin harvoin pystytty riittävällä tarkkuudella määrittelemään kriteerit, joiden perusteella viranomainen pystyisi lakia sellaisenaan soveltamaan ilman lain nojalla annettuja tarkentavia ohjeita ja määräyksiä. Kriteerien määrittäminen lainsäädännössä vaikuttaa jähmeältä ja lisää tulkinnanvaraisuutta. Vaaraa on, että yleismäärityksellä ei pystytä huomioimaan eri substanssialoja ja niiden erityisyyttä. Lisäksi kriteeristön määrittäminen lainsäädännön avulla toimisi hidasteena hallinnon muutostilanteiden hallinnassa.

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

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

Lakiluonnoksen 40§ siirtymäsäännökset ovat liian tiukat. Keskkokoistenkin 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.

14. Muut huomiot

Emme yhdy lain yleisperusteluissa esitettyyn kantaan siitä, ettei uudella lailla olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Lakiesitys lisää merkittävästi ammattikorkeakoulujen tietohallinnon ja arkistohallinnon vaatimuksia. 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:

-

Hälikkä Ari
Haaga-Helia ammattikorkeakoulu OY - Tietohallinto ja
toiminanohjauspalvelut