



ARKISTOLAITOS
ARKIVVERKET



TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

**Yhteenveto Tietosuojavaltuutetun toimiston ja
arkistolaitoksen yhteiskyselystä hyvän tiedonhallinnan
toteutumisesta viranomaisissa 28.1.2015**





Arkistolaitos järjesti yhdessä Tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa loppuvuodesta 2014 viranomaisille suunnatun kyselyn, jonka tavoitteena oli selvittää hyvän tiedonhallintatavan toteutumista viranomaisissa. Kysely jakaantui rakenteellisesti ja sisällöllisesti kahteen osaan. Ensimmäinen osa keskittyi selvittämään hyvän tiedonhallintatavan toteutumista viranomaisissa, mm. rekisteriselosteiden ja arkistonmuodostussuunnitelman ajantasaisuuden ja kattavuuden kautta. Kyselyn toisessa osassa selvitettiin, millaista ohjausta ja tukea organisaatiot tarvitsevat arkistolaitokselta ja Tietosuojavaltuutetun toimistolta voidakseen toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa omassa toiminnassaan.

Hyvästä tiedonhallintatavasta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä asetuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999). Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta ja eheydestä koko niiden elinkaaren ajan. Olennaista on tietojen käsittelyn etukäteissuunnittelu, säilytysarvon määrittely sekä tarpeettomiksi käyneiden henkilötietojen hävittäminen. Hyvä tiedonhallintatapa tarkoittaa käytännössä mm. ajantasaista arkistonmuodostussuunnitelmaa sekä ajantasaisia tietojärjestelmä- ja henkilörekisteriselosteita.

Kunnalliset organisaatiot aktiivisia vastaajia

Kyselyyn vastasi 180 viranomaista, joista 59 oli valtionhallinnon organisaatioita, 106 kunnallista viranomaista ja 15 muuta organisaatiota. Vastanneista noin 59 prosenttia edusti kunnallista organisaatiota.

1. Vastaajan hallinnonala

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Valtio	59	32,78%					
2.	Kunta	91	50,56%					
3.	Kuntayhtymä	15	8,33%					
4.	Muu, mikä	15	8,33%					
	Yhteensä	180	100%					

Valtion viranomaisten kohdalla huomattavaa oli, että piiri- ja paikallisviranomaiset eivät vastanneet juurikaan kyselyyn. Kyselyyn vastasi esimerkiksi vain yksi aluehallintovirasto, yksi ELY-keskus, yksi käräjäoikeus ja yksi ulosottovirasto koko maasta. Tämä saattaa selittyä sillä, että valtionhallinnossa keskusvirastot vastaavat usein hallinnonalansa tietojärjestelmistä.

Valtion keskushallinto olikin varsin hyvin edustettuna; kyselyyn vastasi mm. viisi ministeriötä (PM, STM, UM, VM, YM), Tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia ja eduskunnan kanslia sekä useita keskusvirastoja. Eniten vastaajia oli oikeusministeriön hallinnonalalta (16).

Suomen 320 kunnasta kyselyyn vastasi 91 eli vastausprosentti oli 28,4 %. Kymmenestä suurimmasta kaupungista kyselyyn vastasi seitsemän. Vastaajia oli koko Suomen alueelta: eniten Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueelta (26), vähiten Lapista (4).

Kyselyyn vastanneista 15 kuntayhtymästä enemmistö (66 %) oli sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta, mm. kahdeksan sairaanhoitopiiriä.

Muita kuin valtion tai kunnallisia viranomaisia vastanneissa edustivat mm. Kela, Keva, Kirkko- ja kirkonhallitus ja kuusi yliopistoa.

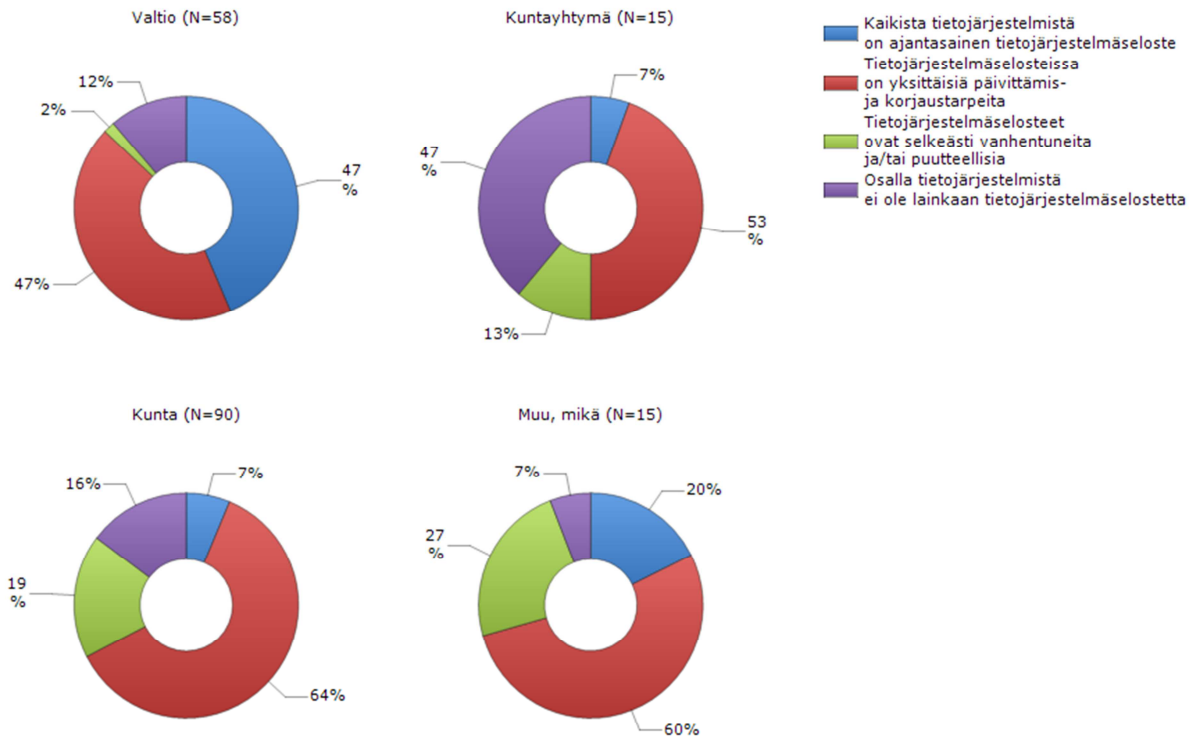
Ohjausvoiman puute näkyy: lähes kolmannes vastaajista rikkoo julkisuuslakia

Kyselyn tulosten mukaan suurimmalla osalla vastaajista tietojärjestelmä- ja rekisteriselosteet olivat ajantasaiset. Kuitenkin yli 16 prosentilta vastaajista puuttui kokonaan julkisuuslain (621/1999) mukaiset tietojärjestelmäselosteet ja noin 13,5 prosentilla tietojärjestelmäselosteet ovat selkeästi vanhentuneita ja/tai puutteellisia. Näin ollen lähes kolmannes vastanneista viranomaisista ei noudata julkisuuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädettyä hyvää tiedonhallintatapaa, johon sisältyy myös vaatimus tietojärjestelmä- ja rekisteriselosteiden ajantasaisuudesta. Tietojärjestelmäselosteet puuttuivat erityisesti kuntayhtymiltä (miltei puolet vastanneista kuntayhtymistä). Vastaajat olivat voineet valita useamman vaihtoehdon.

2. Miten ajan tasalla ovat organisaationne tietojärjestelmistä laaditut julkisuuslain (621/1999) mukaiset tietojärjestelmäselosteet?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kaikista tietojärjestelmistä on ajantasainen tietojärjestelmäseloste	37	20,79%	<div><div></div></div>				
2. Tietojärjestelmäselosteissa on yksittäisiä päivittämis- ja korjaustarpeita	102	57,30%	<div><div></div></div>				
3. Tietojärjestelmäselosteet ovat selkeästi vanhentuneita ja/tai puutteellisia	24	13,48%	<div><div></div></div>				
4. Osalla tietojärjestelmistä ei ole lainkaan tietojärjestelmäselostetta	29	16,29%	<div><div></div></div>				
Yhteensä	192						



Tietojärjestelmäselosteet hallinnonaloittain



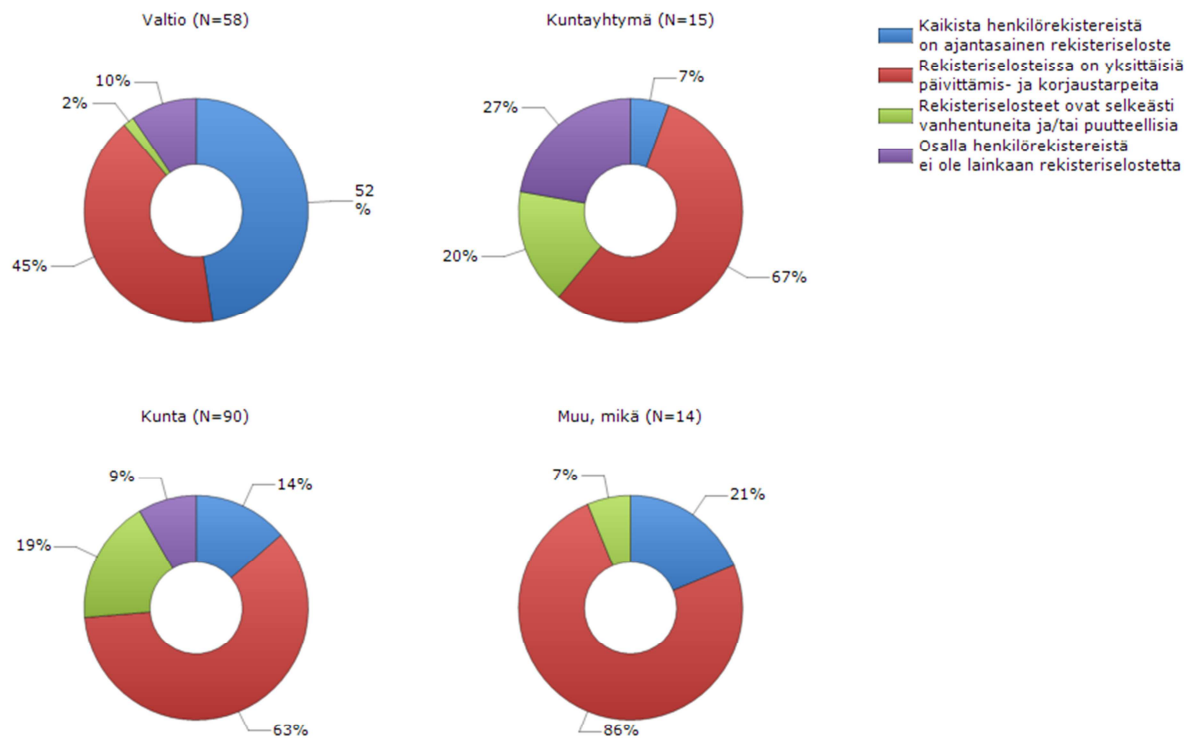
Noin 86 prosentilla vastaajista on joko ajantasainen henkilörekisteriseloste tai selosteissa on yksittäisiä päivittämistarpeita. 10 prosentilla ei ole lainkaan henkilötietolain (523/1999) mukaisia rekisteriselosteita ja 12,5 prosentilla vastaajista rekisteriselosteet ovat selkeästi vanhentuneita ja/tai puutteellisia. Paras tilanne näyttäisi olevan valtion viranomaisilla.

3. Miten ajan tasalla ovat organisaationne henkilörekistereistä laaditut henkilötietolain (523/1999) 10§:n mukaiset rekisteriselosteet?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kaikista henkilörekistereistä on ajantasainen rekisteriseloste	47	26,55%	<div><div></div></div>				
2. Rekisteriselosteissa on yksittäisiä päivittämistä ja korjaustarpeita	105	59,32%	<div><div></div></div>				

3.	Rekisteriselosteet ovat selkeästi vanhentuneita ja/tai puutteellisia	22	12,43%	
4.	Osalla henkilörekistereistä ei ole lainkaan rekisteriselostetta	18	10,17%	
Yhteensä		192		

Rekisteriselosteet hallinnonaloittain



Tiedon elinkaarta ei hallita

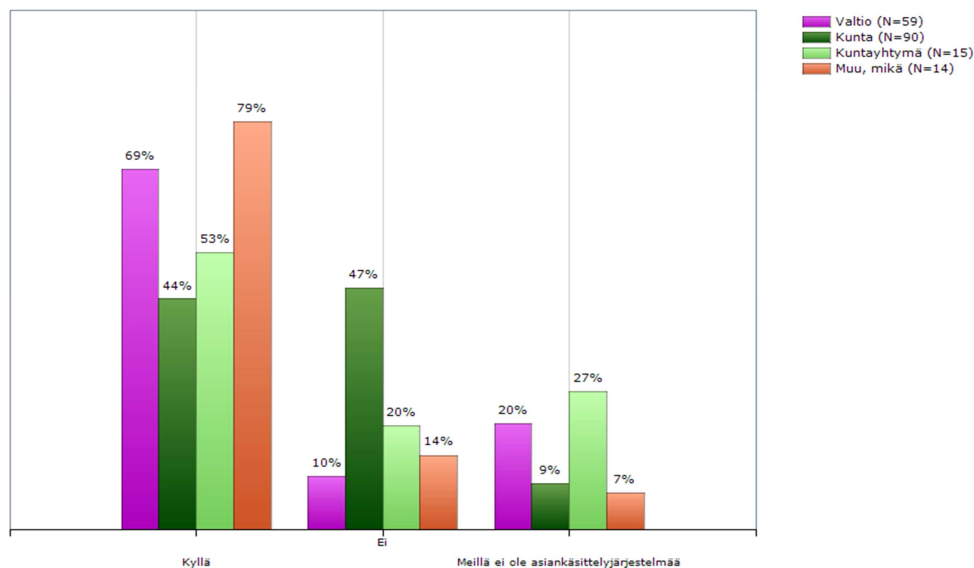
Arkistolain (831/1994) 8 §:n mukaan viranomaisten on ylläpidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa, jossa on määritelty sen tehtäviin liittyvien asiakirjatietojen säilytysajat ja -tavat. Kysely osoitti, etteivät arkistonmuodostussuunnitelmat useinkaan ohjaa sähköisten asiakirjatietojen säilytystä. Tiedon elinkaaren määrittelyä ei ole tehty kattavasti loppuun asti.

Asiankäsittelyjärjestelmissä käsiteltävien asiakirjatietojen säilytysajat ovat arkistonmuodostussuunnitelmassa ajantasaisesti 56 prosentilla vastaajista, ja vastaavasti 30 prosentilla säilytysajat eivät ole ajan tasalla. Huomio kiinnittyy erityisesti peruskuntiin, joista 44 prosenttia vastaajista ilmoitti tietojen olevan ajan tasalla ja vastaavasti 47 prosenttia ilmoitti, etteivät tiedot ole ajan tasalla. Valtion viranomaisissa samanlaista ilmiötä ei ollut havaittavissa.

4. Onko arkistonmuodostussuunnitelmassa ajantasaiset tiedot asiankäsittelyjärjestelmissä käsiteltävien asiakirjatietojen säilytysajoista?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kyllä	100	56,18%					
2. Ei	53	29,78%					
3. Meillä ei ole asiankäsittelyjärjestelmää	25	14,04%					
Yhteensä	178	100%					

Hallinnonaloittaiset tulokset



Julkishallinnossa satoja tietojärjestelmiä, joiden sisältämien tietojen arvoa ei ole määritetty

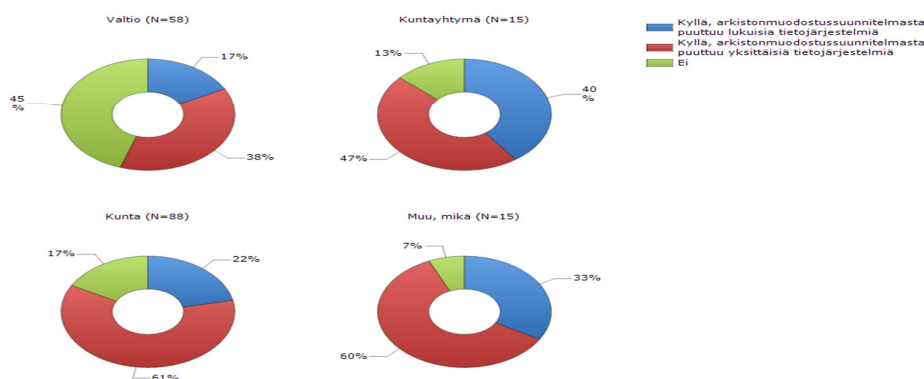
Arkistolaitoksen aiempien kokemusten mukaan useiden viranomaisten arkistonmuodostussuunnitelmista puuttuvat merkinnät useimmista päämäärätehtävissä käytetyistä sähköisistä tietojärjestelmistä. Kysely tuki tätä käsitystä, sillä vain neljännes vastaajista ilmoitti, että arkistonmuodostussuunnitelma kattaa kaikkien tietojärjestelmien sisältämät tiedot. Niinpä arkistolaitoksen päätös pysyvästi säilytettävistä sähköisistä asiakirjatiedoista puuttuu tällä hetkellä sadoilta julkishallinnon sähköisiltä tietojärjestelmiltä.

Vastaajista 52 prosenttia ilmoitti, että arkistonmuodostussuunnitelmasta puuttuu yksittäisiä tietojärjestelmiä ja lähes 23 prosentilta vastaajista puuttuu lukuisia tietojärjestelmiä. Valtion viranomaisista yli puolella oli vähintään yksittäisiä puutteita. Kunnallisilla viranomaisilla tilanne on vielä heikompi.

5. Onko käytössä sellaisia tietojärjestelmiä (esim. rekistereitä), joiden tiedot eivät sisälly arkistonmuodostussuunnitelmaan lainkaan?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Kyllä, arkistonmuodostussuunnitelmasta puuttuu lukuisia tietojärjestelmiä	40	22,73%					
2. Kyllä, arkistonmuodostussuunnitelmasta puuttuu yksittäisiä tietojärjestelmiä	92	52,27%					
3. Ei	44	25,00%					
Yhteensä	176	100%					

Hallinnonalakohtaiset vastaukset



Puolet vastaajista ei tiedä, mitkä tietojärjestelmiin sisältyvistä tiedoista ovat pysyvän säilyttämisen arvoisia

Puolet kyselyyn vastanneista organisaatioista ei ole hävittänyt lainkaan tietoja tietojärjestelmistään. Kyselyn perusteella kävi ilmi, että useat tietojärjestelmät ovat rakennettu siten, etteivät ne mahdollista tietojen hävittämistä. Kysely paljasti myös tapauksia, joissa tiedot on hävitetty, vaikka arkistolaitos ei ole voinut arvioida tietojen pysyvää säilytysarvoa.

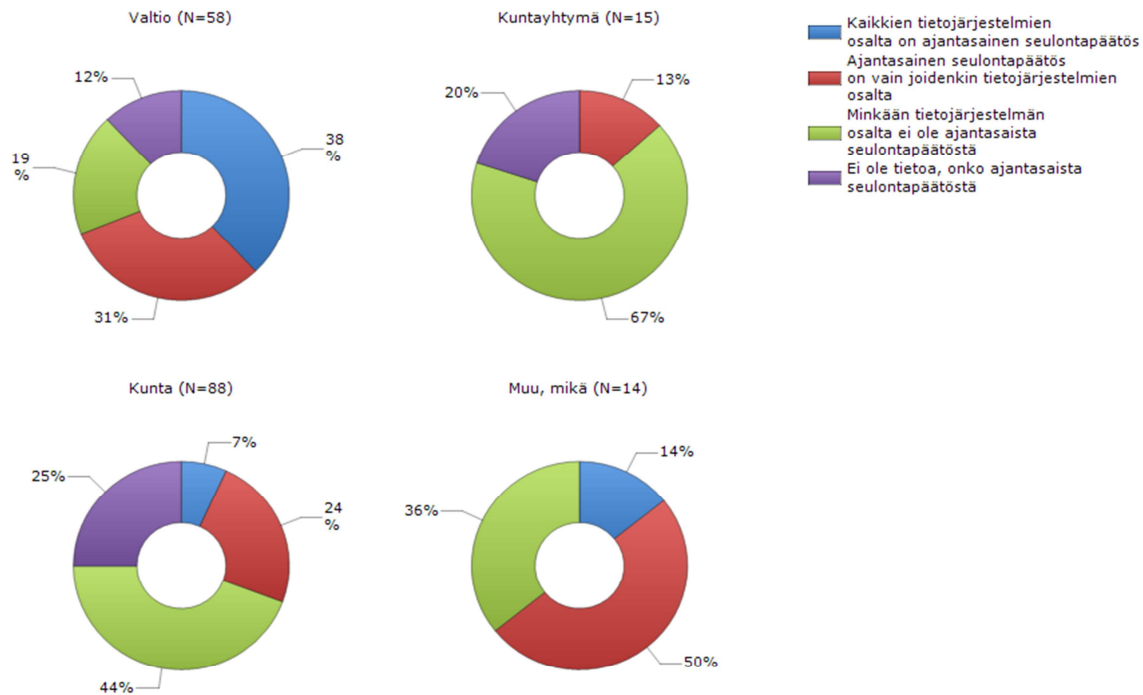
Arkistolain (831/1994) 8 §:n mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Pysyvä säilyttäminen tarkoittaa säilyttämistä vähintään satoja vuosia. Arkistolaitoksen määräysvalta kattaa viranomaisten kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka voivat olla sähköisessä muodossa, paperilla, mikrofilmillä tai muussa muodossa. Lain mukaan viranomaisella on oltava päätös siitä, mitkä sen tiedoista ovat pysyvästi ja mitkä määräajan säilytettäviä.

Arkistolaitoksen seulontapäätöksellä määritetään se, mitkä tiedot ovat niin arvokkaita, että ne tulisi säilyttää pysyvästi. Vastaajista 55 prosentilla ei ole minkään tietojärjestelmän osalta ajantasaista seulontapäätöstä tai tietoa seulontapäätöksen olemassaolosta. Vain 17 prosentilla vastaajista on kaikkien tietojärjestelmien osalta ajantasainen seulontapäätös; suurin osa niistä on valtionhallinnon viranomaisia. Kunnallisten organisaatioiden osalta tilanne näyttää vastausten perusteella huonolta, mutta tulokseen voi vaikuttaa yleisten kunnallisten säilytysaikapäätösten vanhentuneisuus.

6. Onko organisaatiollanne arkistolaitoksen antama ajantasainen seulontapäätös tietojärjestelmien tietojen pysyvästä säilyttämisestä?

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Kaikkien tietojärjestelmien osalta on ajantasainen seulontapäätös	30	17,14%	<div><div></div></div>				
2.	Ajantasainen seulontapäätös on vain joidenkin tietojärjestelmien osalta	48	27,43%	<div><div></div></div>				
3.	Minkään tietojärjestelmän osalta ei ole ajantasaista seulontapäätöstä	65	37,14%	<div><div></div></div>				
4.	Ei ole tietoa, onko ajantasaista seulontapäätöstä	32	18,29%	<div><div></div></div>				
	Yhteensä	175	100%					

Hallinnonalakohtaiset vastaukset



Tietojärjestelmät puutteellisia ja toiminnoiltaan laittomia

EU:ssa on valmisteilla uusi tietosuojalaki, joka korvanee pitkälti nykyisin voimassaolevan kansallisen henkilötietolain. Eräs uuden asetuksen keskeisistä elementeistä olisi henkilön ”oikeus tulla unohdetuksi”, jonka mukaan henkilöllä on oikeus saada häntä koskevat tiedot hävitetyksi, kun tietojen käsittely ei ole enää tarpeellista.

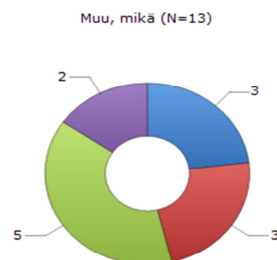
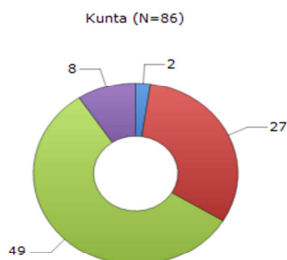
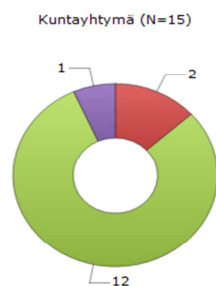
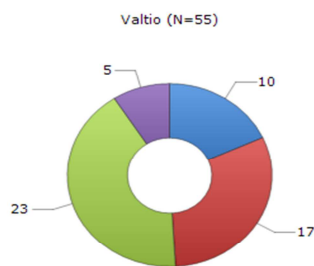
Kyselyn tulokset osoittavat, että 53 prosenttia vastaajista ei ole missään vaiheessa hävittänyt tietoja tietojärjestelmistä. Noin 38 prosenttia vastaajista on hävittänyt tietoja joko säännöllisesti tai satunnaisesti säilytysajan umpeuduttua. Vajaa 10 prosenttia ilmoittaa, että tietoja ei ole hävitetty, koska niille ei ole vahvistettu säilytysaikoja. Vastauksissa huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että monesta viranomaisen käyttämästä, julkisin varoin hankitusta tietojärjestelmästä ei ole mahdollista poistaa tai hävittää tietoja.

Tulokseen voi vaikuttaa joidenkin asiakirjatietojen pitkät säilytysajat (mm. henkilöstöhallinnossa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa), minkä vuoksi tietoja ei ole voitu vielä hävittää. Tätä vaihtoehtoa ei ollut kyselyssä.

7. Oletteko toteuttaneet käytännössä tietojen hävittämistä tietojärjestelmistä?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Tiedot on hävitetty tietojärjestelmistä aina sen jälkeen, kun niille määritellyt säilytysajat ovat päättyneet	15	8,88%					
2. Tietoja on hävitetty tietojärjestelmistä satunnaisesti sen jälkeen, kun niille määritellyt säilytysajat ovat päättyneet	49	28,99%					
3. Tietoja ei ole missään vaiheessa hävitetty	89	52,66%					
4. Tiedoille ei ole vahvistettu säilytysaikoja, minkä vuoksi niitä ei ole hävitetty	16	9,47%					
Yhteensä	169	100%					

Hallinnonalakohtaiset vastaukset



Tiedot on hävitetty tietojärjestelmistä aina sen jälkeen, kun niille määritellyt säilytysajat ovat päättyneet
Tietoja on hävitetty tietojärjestelmistä satunnaisesti sen jälkeen, kun niille määritellyt säilytysajat ovat päättyneet
Tietoja ei ole missään vaiheessa hävitetty
Tiedoille ei ole vahvistettu säilytysaikoja, minkä vuoksi niitä ei ole hävitetty

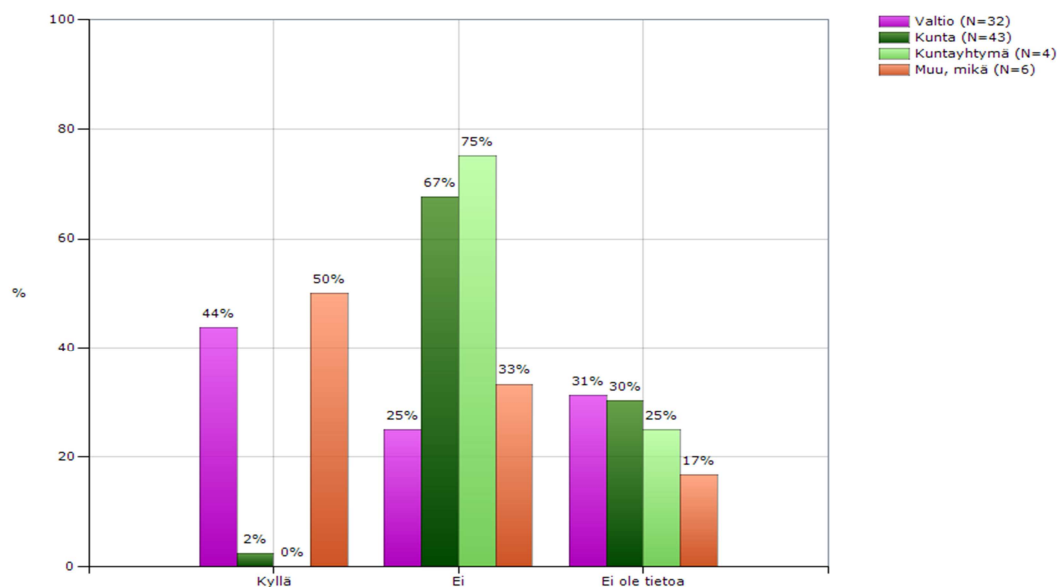
Kansallista tietopääomaa menetetty: arvokkaitakin aineistoja hävitetään ilman arkistolaitoksen päätöstä

Tietoja hävittäneistä noin 79 prosenttia vastasi, ettei ole hakenut arkistolaitokselta päätöstä tietojen pysyvistä säilyttämisestä tai ei tiedä, onko päätöstä haettu ennen tietojen hävittämistä. Hallinnonalakohtaisista vastauksista näkyy selvästi, että kielteisesti ovat vastanneet erityisesti kunnalliset viranomaiset. Tämän taustalla on mahdollisesti yleiset kunnalliset seulontapäätökset: yksittäinen kunta/kuntayhtymä ei hae arkistolaitokselta omaa päätöstä tietojen pysyvistä säilyttämisestä.

8. Jos vastasitte edellisessä, että tietoja on hävitetty: Oletteko hakeneet ennen tietojen hävittämistä seulontapäätöstä tietojen pysyvistä säilyttämisestä arkistolaitokselta?

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Kyllä	18	21,18%					
2.	Ei	42	49,41%					
3.	Ei ole tietoa	25	29,41%					
	Yhteensä	85	100%					

Hallinnonalakohtaiset vastaukset



Silta rekisteristä arkistoon on katkennut

Henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki, jota sovelletaan, ellei jossain muussa laissa ole toisin säädetty. Henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä on kuitenkin sadoissa erityislaeissa. Arkistolaki (831/1994) on erityislaki suhteessa henkilötietolakiin. Henkilötietolain ja erityislakien määräykset tietojen poistamisesta henkilörekisteristä eivät kavenna arkistolaitokselle arkistolaissa säädettyä toimivaltaa määrätä siitä, mitkä viranomaisen henkilörekisterin tiedot on säilytettävä pysyvästi.

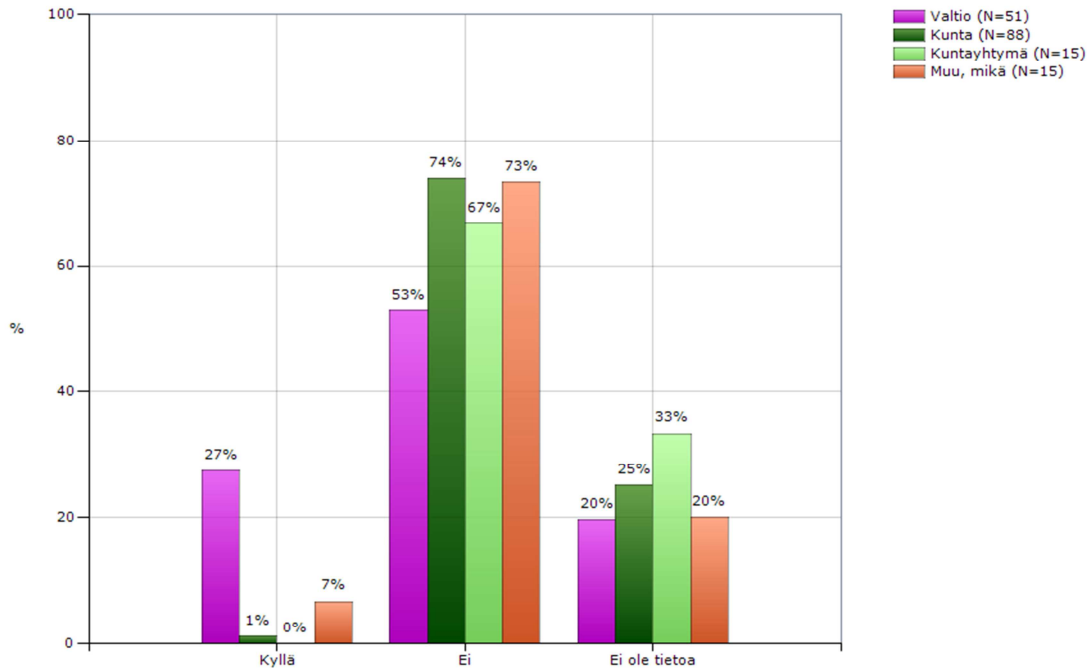
Kun on kysymys viranomaisen henkilörekisteristä, rekisterinpitäjän tulee hakea arkistolaitokselta päätös tietojen säilytysarvosta. Lähtökohtaisesti henkilörekisterin tiedot voidaan hävittää vain silloin, jos arkistolaitos on päättänyt, ettei henkilörekisterin tiedoilla ole tieteellisen tai muun tutkimuksen kannalta pysyvää säilytysarvoa. Arkistolaitoksen arvio tietojen säilyttämisarvosta on pyydettävä myös silloin, kun erityislaissa määritetään jokin tietty säilytysaika henkilörekisterissä olevalle tiedolle.

Jos henkilötietojen säilytysajoista henkilörekistereissä on määrätty erityislaissa, 67 prosenttia vastaajista ei ole hakenut näiden tietojen osalta arkistolaitoksen päätöstä siitä, mitkä tiedot tulee säilyttää pysyvästi. Lisäksi 24 prosenttia vastaajista ei tiedä, onko päätöstä haettu. Vain 9,5 prosenttia on hakenut päätöstä näiden tietojen osalta. Kunnalliset viranomaiset erottuvat joukosta tässäkin kohdassa: peruskuntien osalta peräti 99 prosenttia vastaajista ei ole hakenut päätöstä tai ei tiedä, onko sitä haettu. Tämänkin taustalla on varmasti yhteiset kunnalliset seulontapäätökset; yksittäinen kunta/kuntayhtymä ei hae omaa seulontapäätöstä arkistolaitokselta.

9. Henkilötietolain 34 §:n mukaan henkilörekisteri, joka ei ole enää rekisterinpitäjän toiminnan kannalta tarpeellinen, on hävitettävä, jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla arkistoon. Jos henkilötietojen säilytysajasta on määrätty erityislaissa, oletteko hakeneet näiden tietojen osalta arkistolaitoksen seulontapäätöstä pysyvästä säilyttämisestä?

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Kyllä	16	9,47%	<div></div>				
2.	Ei	113	66,86%	<div></div>				
3.	Ei ole tietoa	40	23,67%	<div></div>				
	Yhteensä	169	100%					

Hallinnonalakohtaiset vastaukset





Ne viranomaisten henkilörekisterien tiedot, joita arkistolaitos ei ole määrännyt pysyvästi säilytettäväksi, tulee hävittää niille määrättyjen säilytysaikojen päätyttyä siten, että tietosuoja on varmistettu (arkistolaki 831/1994, § 13). Tietojen hävittämällä tarkoitetaan niiden poistamista arkistosta/tietojärjestelmästä ja tuhoamista, jonka jälkeen niitä ei enää voida palauttaa arkistoon tai henkilörekisteriin.

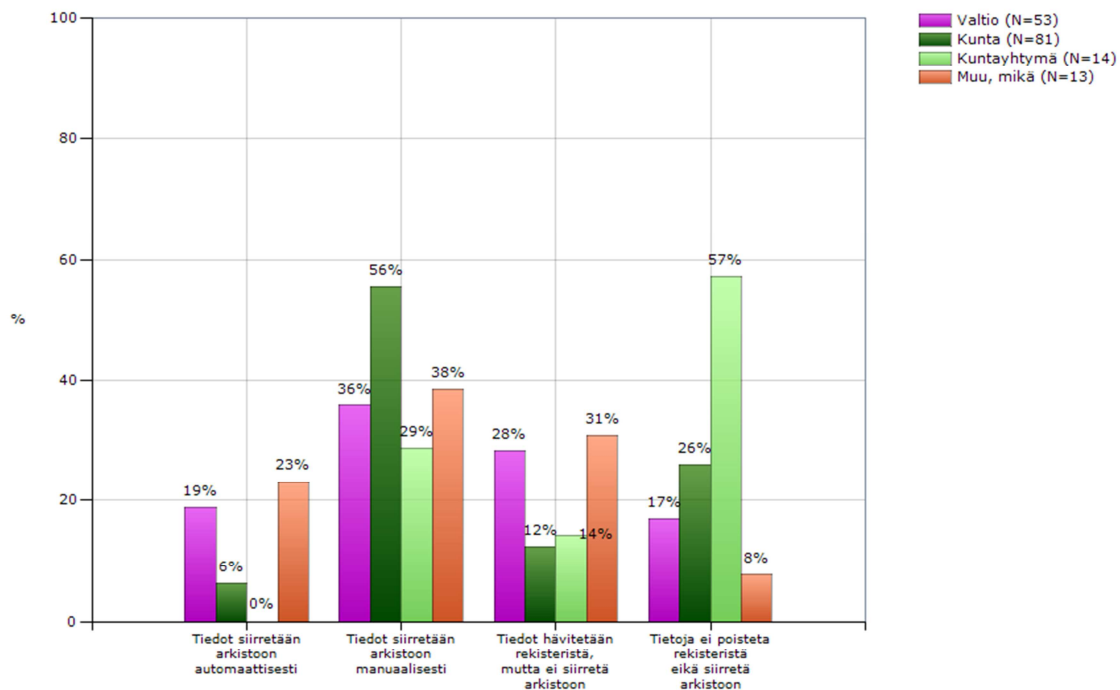
Kun henkilötietojen säilytysaika henkilörekisterissä päättyy, yli 45 prosenttia vastaajista siirtää tiedot manuaalisesti arkistoon, ja vain noin 11 prosenttia siirtää tiedot automaattisesti. Lähes neljännes vastaajista ilmoitti, että tietoja ei poisteta rekisteristä eikä niitä siirretä arkistoon.

10. Kun henkilötietojen säilytysaika henkilörekisterissä päättyy, poistetaanko/siirretäänkö tiedot arkistoon?

Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1. Tiedot siirretään arkistoon automaattisesti	18	11,18%	<div><div></div></div>				
2. Tiedot siirretään arkistoon manuaalisesti	73	45,34%	<div><div></div></div>				

3.	Tiedot hävitetään rekisteristä, mutta ei siirretä arkistoon	31	19,25%	
4.	Tietoja ei poisteta rekisteristä eikä siirretä arkistoon	39	24,22%	
	Yhteensä	161	100%	

Hallinnonalakohtaiset vastaukset



Arkistolaitoksen ja Tietosuojavaltuutetun toimiston tuki on tarpeellista

Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi viranomaiset kaipaavat arkistolaitokselta ja Tietosuojavaltuutetun toimistolta ohjausta ja tukea erityisesti oppaiden ja ohjeistuksen sekä koulutuksien ja konsultointien muodossa. Viranomaisten välistä yhteistyötä pidetään kannatettavana. Sekä arkistolaitos että Tietosuojavaltuutetun toimisto tulevat hyödyntämään kyselyn tuloksia ohjaus- ja koulutustoimintansa suunnittelussa ja suuntaamisessa.