

Asia: VM/1709/00.01.00.01/2016 VM098:00/2016

Lausuntopyyntö julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Yleiset kommentit raportista

Yleiset kommentit raportista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista.

Poliisihallitus on pyytänyt ja saanut lausunnot tiedonhallintapolitiikkansa ohjaukseen kuuluvilta poliisiyksiköiltä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan raporttiin on koottu edustava läpileikkaus lainsäädännöstä ja käytetystä käsitteistöstä, jolla nykytilanteessa säädellään ja ohjataan tiedonhallinnan eri osa-alueita. Raportin laatijat ovat tehneet perusteellista työtä ja nykytila sekä sen ongelmat ja korjaustarpeet käyvät hyvin ilmi.

Poliisihallitus pitää hyvänä ehdotusta tiedonhallinnan sääntelyn kokoamisesta. Se on välttämätöntä tiedonhallinnan, tietojen hyödyntämisen ja tieto-yhteiskunnan kehittymisen sekä kansalaisten palvelu- ja tiedonsaantitarpeiden näkökulmista. Tiedonhallinnan sääntely tulee saattaa sellaiselle tasolle, että tiedon määrittelyyn, luokitteluun ja luovuttamiseen ei liittyisi tarpeetonta tulkinnanvaraa. Tulkinnan mahdollisuus on omiaan aiheuttamaan eriarvoista ja eritasoista tiedonhallintaa toimialoittain sekä mahdollisesti myös toimialojen sisällä.

Poliisihallitus pitää työryhmän raportissa esitettyjä sääntelyn jatkokehittämisen linjauksia hyvinä ja pääosin kannatettavina. Ne ovat kuitenkin paikoin niin ylätasolla esitettyjä, että jää vielä epäselväksi, millä tavalla tilannetta olisi käytännössä tarkoitus korjata, ja millaisiksi säädösehdotuksiksi linjaukset muotoutuisivat. Työryhmän selvityksen perusteella ei siis olla vielä sillä tarkkuudella, mistä voitaisiin suoraan johtaa sääntelyä, johon ei jäisi tulkinnanvaraisuutta.

Paljon tarkennettavaa jää siis jatkovalmistelun varaan. Lain tasoisella sääntelyllä tulee asettaa riittävän konkreettiset reunaehdot vaatimuksille, joita käytännössä tullaan odottamaan. Lainvalmistelun aikataulu on melko tiukka ja siihen nähden täsmennettävää paljon. Tarvittaessa osan yksityis-kohtaisemmasta sääntelystä voi sijoittaa lakia alemmantasoiseen sääntelyyn. Toisaalta työryhmän kokoaman raportin perusteella valmistelua erityisesti vaativat osa-alueet ovat nyt paremmin paikannettavissa. Kevään työpajavalmistelussa lain kehittämislinjaukset eivät olleet vielä selvillä, minkä voi tulkita vaikeuttaneen yhteistä valmistelua. Työryhmäraportin tukemana valmistelun tässä vaiheessa on selvästi paremmat edellytykset tavoittaa toimivat ja yleisesti hyväksyttävät toiminnan suuntaviivat tiedonhallinnan uudeksi sääntelyksi hallituksen esitysvaiheeseen.

Poliisihallitus katsoo, että nyt esitettyihin yleislainsäädännön valmistelulinjauksiin liittyy joitakin sellaisia turvallisuusviranomaisien lausunnoissa esiin tuotuja erityistarpeita, jotka tulisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa (esim. tietojen siirrettävyys suostumusperusteisesti kolmannelle taholle, avoimet rajapinnat, tietoturva, säilyttämisen ja arkistoinnin arkkitehtuuri). Ei ole kestävä ratkaistu, että poikkeusperusteet huomioitaisiin pelkästään toimiala-kohtaisissa erityislaeissa. Yleislaissa tulisi selkeästi tuoda esille ainakin se, miltä osin, millaisin riskinhallintaperustein ja millä tavoin määrätysti säänte-lykohteiden yleisistä linjauksista voitaisiin yleisesti hyväksyttävällä tavalla poiketa.

Lain säätämässä pitäisi löytää tasapaino julkisuusperiaatetta ja yhteentoimivuutta tukevien sekä henkilötietojen suojaa ja luottamuksellisuutta edellyttävien vaatimusten välillä. Koska tietosuojalainsäädäntö suoraan EU-asetuksesta seuraavana on ohjaavassa asemassa lainvalmistelussa, ja keskeisenä tavoitteena on tietosuoja- ja tiedonhallintalainsäädännön yhteensopivuuden saavuttaminen, tietoaineistojen säilyttämisen ja yleisen edun mukaisen arkistoinnin käsitteiden ja tavoitteiden yhteentoimivuuden, sekä niihin perustuvan vastuunjaon selkeys ovat kehitettävän lainsäädännön toimivuuden kriittisiä edellytyksiä.

Kommentit raportin 5 luvusta

Kommentit osasta 5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

Aihepiirin lainsäädännön soveltamisalasäännösten yhdenmukaistaminen on välttämätöntä. Tietoaineistojen elinkaarimalli sääntelyn lähtökohtana on kannatettava. Tietoaineiston käsite edellyttää selkeää määrittelyä, mutta on lähtökohtana hyvä. Tiedonhallinnan eri näkökulmista tarkastelun painopistettä tulisikin siirtää enenevässä määrin laajempiin tietokokonaisuuksiin, ja ottaa asiakirjan sijasta kohteekseen tieto.

Työryhmän jatkovalmistelusta esittämät linjaukset kohdassa 5.1.3. ovat hyviä. Tiedonhallinnan, asiakirjahallinnon ja tietohallinnon käsitteiden määrit-telemättä jättämiseen voi liittyä käytännön soveltamiseen liittyviä ongelmia ja se voi johtaa erilaisiin tulkintoihin. Tästä syytä Poliisihallitus korostaa, että mikäli kyseiset käsitteet jätetään jatkovalmistelussa määrittelemättä, tulee erityistä huolellisuutta kiinnittää niihin liittyvien tehtävien, vastuiden ja velvollisuuksien sääntelyn selkeyteen

tavalla, joka luo pohjan yhtenevälle tulkinnalle lainsäädännön asiallisesta ja organisatorisesta soveltamisalasta.

Tätä tulisi lisäksi tukea sääntelyä alemmantasoisella ohjauksella ja mahdollisimman yhtenäisellä ja ajanmukaisella toiminnallisella käsitteistöllä.

Kommentit osasta 5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Poliisihallitus kannattaa työryhmän tavoitetta suunnittelu- ja kuvausvelvollisuuksien kokoamisesta palvelemaan niin tiedonohjauksen, arkistonmuodostuksen, tietojärjestelmien yhteensopivuuden kuin henkilötietojen suojankin käyttötarkoituksia. Tavoitteet ovat hyviä, mutta kaipaavat konkretiaa. Rinnakkaisen ja osin keskenään ristiriitaisen sääntelyn purkaminen ja yhtenäistäminen on tavoiteltavaa.

Kuvausvelvollisuuksien yhtenäistäminen on väistämätöntä myös kokonaisarkkitehtuurin kypsyystasojen nostamisen kannalta. Kokonaisarkkitehtuurin näkökulmasta toiminnan hallintorakenteen eri tasojen vaatimuksia täytyy tarkastella kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Tällä hetkellä tasojen tarkastelu ei yleisesti ole riittävän koherenttia.

Esimerkiksi monitoimijaprosesseja ja tietoon liittyviä vastuita tarkastellessa (s.82) voi olla liian vaikea lähtökohta edellyttää kokonaissuunnitteluvastuun toteutumista, jos se on tulkittava ja omaksuttava yksinomaan kokonaisarkkitehtuuria koskevan suosituksen kautta. Em. vastuu liittyy laajalti muuhunkin kuin tietoturvaan koskevaan tiedon elinkaaren hallintaan. Osaltaan kuvausvelvoitteiden tuominen yhteen edesauttaa tavoitetta, mutta se ei yksin riitä.

Kokonaistarkastelu edellyttää tuekseen myös yhteentoimivia työkaluja, standardeja, suosituksia ja hallintamalleja. Jotta kokonaisarkkitehtuurin kehittymisen kautta digitaalisen tiedonhallinnan menettelyitä voidaan tehostaa, tarvitaan runsaasti lakisääntelyä alemmantasoisista menetelmä- ja toimeenpano-ohjausta esim. JulkICT:n/Juhtan alaisuudessa. Se on jo osin valmisteilla, ja vaikka tarpeen laajuutta ei vielä tunneta, se tulee lakisääntelyssä tunnistaa. Tiedonhallintalain jatkovalmistelussa tulisikin Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tältä osin painottaa enemmän tietoarkkitehtuurin tasoa, informaatio-ohjausta ja niihin liittyvien menetelmien yhteentoimivuutta sekä hallinnon ohjauksen selkeää vastuutusta.

Kommentit osasta 5.3 Tietoturvaluus

Poliisihallitus pitää hyvänä työryhmän ehdottamaa muutosta, jossa tietoturvaluuden perustason vaatimukset korvattaisiin tietoturvaluuden vä-himmäistason vaatimuksilla, jotka uudistetaan vastaamaan mm. tiedon eheyden ja saatavuuden turvaamisen tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa nykyisen perustason osalta merkittäviin tiukennuksiin tai luottamuksellisuuden tavoitteen heikentymiseen. Uuden vähimmäistason määrittäminen edellyttää yhteistä jatkovalmistelua.

Samalla tehtävä vähimmäistasoa pidemmälle menevien vaatimusten toteuttaminen riskiarvioon perustuen, lain tukemana, joustavoittaisi toimintaa ja auttaisi välttämään tarpeettomia kustannuksia tai tarpeettoman hankalia ratkaisuja. Tämä toki lisäisi organisaation omaa vastuuta ja kasvattaisi viranomaisyhteistyön merkitystä, mutta ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulisi merkittävästi vaikeuttamaan riittävän yhtenäisten tietoturva vaatimusten luomista valtionhallintoon.

Poliisihallitus pitää erittäin hyvänä sitä, että salassa pidettävien tietojen luokittelua yksinkertaistetaan. Hyvänä voi pitää myös esitystä yleisen edun erottamisesta yksityisestä luokitteluperusteita arvioitaessa. Nykytilanteessa salassapitoluokittelun oikean ja yhtenäisen tason löytäminen tuottaa vaikeuksia esim. koituvan haitan ja vahingon välillä. Yksi ongelmia aiheuttava asia, johon raporttikaan ei ota kantaa, on se, että salassa pidettävän asiakirjan lisäksi voi olla salassa pidettäviä asioita. On myös huomattava, että luokitusmerkinnän muuttamisen tai poistamisen määrääminen sille viranomaiselle, jonka käsiteltäväksi asia kuuluu, voi muodostua ongelmalliseksi silloin, kun viranomaisen valmistelee asiakirjan toisen viranomaisen käyttöön.

Edellä olevien kohtien selkiyttämiseksi tullaan tarvitsemaan Vahti-ohjeistuksena jonkinlainen matriisi, mallit leimoista sekä konkreettisia esimerkkejä, miten uusien arvojen kanssa toimittaisiin. Erityisesti uuden harkinnanvaraisesti julkinen -merkinnän käyttötapaukset edellyttäisivät selkeää sääntelyä alemmantasoista tulkintaohjetta. Merkintöjen olisi annettava oikea kuva asiakirjan (harkinnanvaraisesti) julkisuudesta tai salassa pidon perusteesta, ja myös käyttörajoitusten voimassa olosta ja sen perusteista. Raportin perusteella erillisen ohjausryhmän työssä kaavailuissa muutoksissa on kuitenkin vielä monitulkintaisuutta ja tietoturvallisuutta koskeva osuus vaatii vielä täsmennystä osana tiedonhallintalain jatkovalmistelua.

Luokittelua koskevat ehdotukset ottavat voimakkaasti kantaa siihen, miten salassa pidettävä ja "kevyemmin" luokiteltu tieto tulee suojata. Erityisesti tätä käsitystä voimistaa uuden harkinnanvaraisesti julkinen -luokittelun luominen ja minimietoturvataso määrittely. Yleensä suojauksessa painavimmat resurssit on kuitenkin laitettava tärkeimpien tietojen suojaamiseen. STIII, STII ja STI ovat kansallisesti luottamuksellisuuden kannalta kaikista merkityksellisimpiä, ja niiden vuotohaitat vastaavasti kansallisen turvallisuuden näkökulmasta erityisessä mittaluokassa, joten niiden yhdenmukaista suojaamistasoa tulisi erityisesti säännellä ja ohjata. Luokitellun tiedon (ainakin tasoon STII ja vastaavat kansainväliset luokitukset) jakamiseen, käsittelemiseen ja myös tiedonhallintaan olisi saatava valtionhallinnon arkkitehtuurissa turvallisuusvaatimukset täyttäviä, sähköisiä, samantasoisiiin vaatimuksiin ja hallinnollisiin linjauksiin perustuvia käsittely-ympäristöjä. Säästöjen kanssa painivassa valtiohallinnossa lakisääteinen velvollisuus tai vaatimus on tärkein ajuri, joka edesauttaa siihen nähden riittävien suojausratkaisujen toteuttamista ja huomattavien kustannusten sitomista sen aikaan saamiseksi.

Toisaalta, jotta harkinnanvaraisesti julkinen -suojaustasosta saadaan kustannusmielessä parhain hyöty irti, niin suojaustason vaatimusten tulisi olla huomattavasti kevyemmät kuin STIV-tason vaatimukset. Nyt tietoturva vaatimusmielessä on kysymysmerkki, onko järkevää pitää kahta

vaatimusmielessä hyvin läheistä tasoa. Tarkempien vaatimuksien määrittelystä on jatkovalmistelussa hyvä pitää oma työpaja, johon Poliisihallitus mielellään osallistuu.

Tärkeää olisi myös selventää kriteeristöjä, joiden perusteella asiakirjan suojaustaso määritellään (JULK, HJ, STIV, STIII, STII ja STI) valtionhallinnossa yhdenmukaisella tavalla. Aliluokittelusta seuraa vahinkoa luottamuksellisuudelle, mutta ylluokittelusta saattaa seurata tietojärjestelmien kehittämisen tarpeettoman tiukkoja vaatimuksia, jotka tuottavat tarpeettomia kustannuksia. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kustannussäästöjä syntyy jo pelkästään sillä, että luokittelut saataisiin valtionhallinnon laajuudessa selkeiksi, yhteismitallisiksi ja helppokäyttöisiksi.

Lokitietojen luovuttaminen

Poliisihallitus kannattaa raportissa sivulla 84 esiin tuotua ajatusta siitä, että lokitietojen hallintaa koskeva sääntely myös tiedonsaantioikeuksien osalta tulisi olla tarkemmin säännelty yleislain tasolla. Tämä tulisi kuitenkin tehdä vasta muodostunut oikeuskäytäntö vahvistaen, joka mahdollistaa tarvittaessa riittävät rajoitukset asianosaisen oikeuteen saada lokitietoja yleisen ja yksityisen edun suojaamisintressit huomioiden vähintään voimassa olevaa julkisuuslakia vastaavasti.

Arkistoinnin palveluarkkitehtuuri

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan luokiteltujen ja erityissuojattavien tietoaineistojen arkistointi tulisi sallia tiedonhallinnan sääntelyssä myös valtion keskitetyn arkistoratkaisun (SAPA) ulkopuolella vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollon Kanta- ja Kansa-arkistoissa.

Kokonaisarkkitehtuurisuunnitelman kautta pitäisi siten hyvin perustellusti olla mahdollista luoda arkistoratkaisuja, joissa toteutettaisiin yleisen edun mukaisessa arkistotarkoituksessa arkistointia viranomaisessa. Arkistoratkaisut toteutettaisiin Sapaa vastaavan konseptin mukaisesti, mutta tietoturvasuoritusvaatimuksiltaan kovennettuna. Se olisi myös keskeinen perustelu yhteisestä arkkitehtuurista poikkeamiselle: olisi tarpeetonta kuormittaa yhteistä arkistoratkaisua, jonka käyttövoima on saatavuus, luottamuksellisuuteen perustuvilla turvallisuusvaatimuksilla. Valtionhallinnon järjestelmäarkkitehtuurissa olisi kustannustehokkaampaa asettaa tiukimmat tietoturvasuoritusvaatimukset arkistoitaville aineistoille siinä laajuudessa, kuin niitä todella tarvitaan. Korkeampien luokitusasteiden sähköistä jakamista ja tiedonhallintaa varten olisi perusteltua ottaa valtion kokonaisarkkitehtuuriin yhteinen ratkaisu, koska käsiteltävän aineiston määrä jäisi kokonaisuudessaankin suhteellisen pieneksi.

Koska terveydenhuollon viranomaisten (ja asiakkaiden) tiedot on jo ohjattu omiin ympäristöihinsä, olisi siis tarkoituksenmukaista pohtia vastaavan ratkaisun järjestämistä myös turvallisuusviranomaisissa. Keskeinen perustelu yhteisestä arkkitehtuurista perusteltuun poikkeamiseen ja yleisen edun mukaisen arkistoinnin toimeenpanon laajentamiseen ainakin em. toimialoille on myös se, että viranomaiset joutuvat joka tapauksessa säilyttämään arkistoon kuuluvia tietoja omaan arkkitehtuuriinsa kuuluvissa ratkaisuissa, ennen kuin niitä olisi toiminnallisesti mahdollista siirtää valtion keskitettyyn arkistopalveluun. Pitkä siirtosykli ja tietosuojalainsäädännön edellyttämä käyttötarkoituksen muutos edellyttäisivät yhdessä joka tapauksessa sitä, että

viranomaisen joutuisi alkuperäisen käyttötarkoituksen päätyttyä luomaan arkistoon kuuluvan aineiston säilyttämiseen passiivitetovarannon arkistointitarkoitusta varten, jonka vaatimukset eivät käytännössä voisi poiketa keskitetystä arkistosta.

Kommentit osasta 5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

Poliisihallitus pitää tervetulleena työryhmäesityksen lähtökohtaa (s. 64 ja 65) siitä, ettei tarpeettomia käsitteitä tai määritelmiä tulisi käyttää viranomaisten sisäisen hallinnon järjestämisessä, vaan sääntelyn tulisi kohdistua tiedonhallintaan liittyviin tehtäviin sekä vastuisiin ja velvollisuuksiin. Tästä huolimatta Poliisihallitus pitää tarpeellisena määritellä tietoaineiston käsitteen (ja muut keskeisimmät käsitteet) työryhmän esittämällä tavalla (s. 89), kunhan käsitteen suhdetta tietovarannon ja tietojärjestelmien sekä henkilörekisterin käsitteisiin selkeytetään.

Raportissa todetaan (s.94): "Tiedonhallinta ja tietoaineistojen muodostuminen perustuu julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisten erillisysperiaatteeseen. - - Tietoaineistojen muodostamisesta puuttuu kokonaisprosessiajattelu. Tiedonhallintaa ei suunnitella prosessikokonaisuuksina, vaan jokainen viranomaisen suunnittelee ja toteuttaa tiedonhallintansa itsenäisesti." Tähän siiloutumiseen on osaltaan vaikuttanut myös arkistolain arkistonmuodostajakäsite. Paperiaineistojen osalta tämä on ollut väistämätön seuraus, kun kukin arkistonmuodostaja on vastannut omista aineistoistaan.

Sähköisessä maailmassa tilanne on toinen, kun ei ole fyysistä arkistotilaa, joka asettaa omat rajoitteensa tietojen saatavuudelle ja käytettävyydelle. Palvelu- ja prosessikokonaisuuksien tiedonhallinnan ohjausvastuita on jatkossa tarkasteltava toimintalähtöisesti siihen osallistuvien viranomaisten kesken.

Viranomaisten välistä tietojen saantioikeutta ja -velvollisuutta tulisi erityisellä valmistelulla selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Työryhmän kannanotto viranomaisten tiedonsaannista yleislain perusteella toisen viranomaisen rekistereissä olevista, ei salassa pidettävistä, tiedoista on perusteltu. Toisaalta myös salassa pidettävän tiedon antaminen toiselle viranomaiselle on välttämätöntä, jos se toisen viranomaisen työtehtävien osalta on tarpeen. Työryhmän kannanotto erityissääntelyn tarpeellisuudesta vain salassa pidettävän tiedon osalta on siten perusteltu. Tätä puoltaa myös se, että yleisöjulkisuuden perusteella kenellä tahansa on oikeus saada tieto julkisesta tiedosta. Työryhmä tuo perustellusti esille tilanteita, joissa hakija edellytetään toimittamaan viranomaiselle erinäisiä asiakirjoja (virkatodistus, kapparekisteriote) hakemuksensa liitteeksi, kun nämä asiakirjat tulisi voida saada suoraan viranomaiselta toiselle.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota vielä tiedonhallinnan kokonaissuunnitteluvastuuseen. Tämä hyvä käsite oli esillä aiemmassa vaiheessa valmistelua OKM:n arkistolain jatko työryhmän raportissa (OKM 2015:3). Jotta digitaalisia palveluita ja tietojärjestelmiä onnistuttaisiin kehittämään kokonaisarkkitehtuuriperiaatteen mukaisesti ja ohjaamaan niissä käsiteltäviä tietoja, se edellyttää toimintalähtöistä tarkastelua, toiminnan sekä siihen kuuluvien tietojen ja tietojärjestelmien (palveluarkkitehtuurin) omistajuuden ja kokonaissuunnitteluvastuun määrittelyä ja sopimista.

Kokonaisarkkitehtuurilähtöisenä tämä tietoaineistojen muodostamisvastuun selkiyttämisen tarve on tietohallinnon/tiedonhallinnan ohjauksen kehittämisen kriittisiä edellytyksiä.

Raportissa todetaan, että "palvelutehtävien hoitamisessa tiedonhallintaa ei voida kuitenkaan perustaa asianhallinnan pohjalle". Todennäköisesti palvelutehtävien hoitamisen tiedonhallinnalla tarkoitetaan raportissa operatiivisten asiankäsittelyjärjestelmien hallintorakennetta. Niissä tiedonhallinta ei perustu selvästi hallinnollisten asiankäsittelyjärjestelmien yleiseen asianhallinnan ja siihen kuuluvien toimenpiteiden ja asiakirjojen toimintalogiikkaan. Niissä asianhallinnan vaatimuksia tulee toteuttaa yhtenä vaatimuksena osana liiketoiminnan tavoitteiden laajempaa joukkoa. Mm. Sähke2-määräyksen vaatimusten soveltaminen operatiivisten palveluiden hallinnassa on koettu viranomaisissa hankalaksi. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti palveluiden asianhallinnan vaatimusten ohjaamisessa on löydettävä korvaavat yhteentoimivat ratkaisut, joiden avulla voidaan varmistaa palveluiden asianhallinnan, rekisteröinnin ja tiedonohjauksen vaatimustenmukaisuus ja kustannustehokkuus myös jatkossa. Sähköisten asiankäsittelyjärjestelmien ja palveluiden tiedonhallinnan tarpeisiin olisi myös syytä määritellä rekisteröinnin ja tiedonohjauksen minimivaatimukset, jotka hyvän tiedonhallintatavan takaamiseksi olisi vähintään määriteltävä. Tämänhetkiset säännökset ja ohjeet eivät anna kovin hyvää tukea rekisteröinnille sähköisissä asiankäsittelyjärjestelmissä, joiden koodistoihin voi lukeutua satoja metatietoja ja muita määreitä. Erinäisin salassapitoperustein myös asiat voivat olla salassa pidettäviä. Asioissa joihin kuuluu suojaustasoille STII ja STI luokiteltuja asiakirjoja, se on hyvin todennäköistä. Rekisteröinnin vaatimuksia tulisi ohjata sähköisten asiankäsittelyjärjestelmien ja diaarien osalta siihen, mikä on julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi nykyisessä toimintaympäristössä välttämätöntä.

Raportissa todetaan (s. 91), että asiakirjojen ja tietoaineistojen rekisteröinnin tulee perustua lakiin, jota tarkennetaan teknisiltä osin asetuksentasoisilla säännöksillä. Laki vaatii tuekseen joitakin teknisiä säännöksiä, mutta varmasti huomattavan joukon sanastoja, suosituksia ja standardeja, joiden varassa yhteentoimivuus voi ainoastaan onnistua. Asetuksentasoisilla säännöksillä ei kuitenkaan tulisi lähteä sääntelemään arkkitehtuuriratkaisuja velvoittavasti liian tarkalla tasolla. Teknisessä sääntelyssä tulisi julkisuusperiaatteen lisäksi ottaa huomioon myös etenkin turvallisuus- tai terveysturvallisuuden kannalta tärkeät tietosuojan ja tietoturvan järjestämisvaatimukset. Lainsäädännön ja ohjausvastuiden muuttuessa tietoaineistojen muodostamisen vastuun kantaminen hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti edellyttää myös, että organisaatiot onnistuvat jatkossa kehittämään nykyistä tieto- ja asiakirjahallinnon osaamistaan nykyistä kokonaisvaltaisempaan tiedon hallinnan ja yhteentoimivuuden asiantuntijuuteen.

Kommentit osasta 5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Poliisihallitus pitää yhteentoimivuutta erittäin tärkeänä lähtökohtana. Nykyisessä toimintaympäristössä tietojärjestelmiä ei voi kehittää siilossa vain omaan tarpeeseen, vaan kaikkien etuna ovat standardit ratkaisut ja yhteensopivuus, joihin yhdistyvät välttämättömät henkilötietojen suojan ja luottamuksellisuuden ohjausmekanismit.

Poliisihallitus pitää hyvänä työryhmän linjausta rinnakkaisten tietoaaineistojen muodostamisen vähentämisestä tuomalla kokonaisprosessiajattelua tiedonhallinnan vastuiden jakamiseen siten, että siirryttäessä prosessissa vaiheesta toiseen ja viranomaisesta toiseen, olisi samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot hyödynnettävissä rajapintojen avulla seuraavassa vaiheessa prosessia. Tämä ei kuitenkaan työryhmän näkemyksestä poiketen välttämättä edellyttäisi yleisen ja vakioidun asiatusunnuksen käyttöä kaikissa tämän kaltaisissa moniviranomaisprosesseissa. Esimerkiksi rikosprosessissa asia saattaa muuttua siten, että alkuperäinen poliisin esitutkinnasta lähtenyt asia näyttää aivan toiselta tuomioistuimen ratkaisuvaiheessa.

Poliisihallitus pitää hyvänä työryhmän esittämää avoimien rajapintakuvausten lähtökohtaista pakollisuutta (s. 103), kunhan säädetään välttämättömistä poikkeuksista myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, sekä rikostorjuntaan käytettävien rajapintojen osalta.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota yhteisen sanastotietovarannon ja yhteisten tietomääritysten riittävään kypsytyteen ennen niitä koskevien käyttövelvoitteen (s. 105) asettamista, sekä huomioida käyttövelvoitteen vaikutukset olemassa oleviin järjestelmiin.

Ontologioiden, sanastojen ja semanttisen yhteentoimivuuden työtä pitää vahventaa. On päästävä yhteisiin tietorakenteisiin julkishallinnossa vähintään niissä aineistoissa, joita viranomaiset usein vaihtavat keskenään. Työ-ryhmän ehdotus julkisen hallinnon yhteisistä tietomäärityksistä eli sanastoista, luokituksista, tunnuksista, koodistoista, tietomalleista sekä kotimaisten ja kansainvälisten standardien käytöstä on tarpeen. Se asettaa kuitenkin huikkeen vaatimuksen YTI-hankkeen onnistumiselle ja muille tiedonhallinnan yhteentoimivuutta tukeville suositusvalmisteluille.

Asiakirjan, asiakirjallisen aineiston, tietoaaineistojen, tietovarantojen ja tieto-järjestelmien käsitteitä ja suhteita toisiinsa täytyy tarkentaa lain jatkovalmistelun (tai alemmantasoisien sääntelyn) yhteydessä. Raportissa puhutaan mm. asiakirjoista, asiakirjallisesta tiedosta, viranomaisen asiakirjasta, virallisesta asiakirjasta, potentiaalisesta tai virtuaalisesta asiakirjasta, palvelutuotannossa syntyvästä asiakirjasta, oikeudenkäyntiasiakirjasta, sähköisestä asiakirjasta, asiakasasiakirjasta, tallenteesta jne.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että samalla kun Kansallisarkiston käytännön pakosta ottama rooli asianhallinnan ohjaamisessa poistetaan, luodaan sen tilalle uusi, nykyisiä vaatimuksia vastaava ohjausorganisaatio ja menettelyt. Asianhallinnan/aktiivivaiheen tietohallinnon ohjauksen näkökulmasta ohjausvallan siirtotavoite on ymmärrettävä, kunhan sen perusta säännellään ajanmukaiseksi nykyisiin sähköisiin tarpeisiin. Onko lakisääntely työryhmän näkemyksen mukaan yksinomaan riittävä keino asianhallinnan ohjaamiseksi? Yksinomaan laissa säänneltynä asianhallinnan ohjaus jää yleiseksi ja tulkinnanvaraiseksi – jatkossakin tarvitaan sääntelyä alemmantasoista ohjausta.

Huonona Poliisihallitus pitää sitä, että raportissa ei ole juuri nimeksikään otettu kantaa tiedonohjauksen merkitykseen yhteentoimivuudelle. Arkistonmuodostuksen - tai tiedonohjauksen - suunnittelun toimivia ja tavoitteita jo nyt tukevia työkaluja ei ole syytä sääntelyuudistuksessa unohtaa.

Kommentit osasta 5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. alkuosan täydentäminen vastaamaan tosiasi-allista tilannetta olisi tarpeen työryhmän esille tuomalla tavalla. Olisi myös selkeää, että salassapidon laajuus (ts. silloin kuin salassa pito koskee muitakin kuin asiakirjatietoja) ilmenisi suoraan salassapitosäännöksestä.

Työryhmän näkemyksen mukaan (s.108) "salassapitosääntelyn tulisi olla laadukkaalta lainsäädännöltä edellytettävällä tavalla selkeää, koska salasapitosääntely on yhtäältä poikkeus perusoikeutena säädetystä asiakirja-julkisuudesta ja toisaalta salassapidolla turvataan joiden perusoikeuksien toteutuminen muun muassa omaisuuden suojan ja yksityiselämän suojan ydinalueilla". Nykytilanteessa se ei aina ole selkeää, eikä raportissa kuvatulla tavallakaan tunnu selkiintyvän kaikilta osin. Poliisihallitus kannattaa hajautuneen salassapitosääntelyn kokoamista yhteen, lukuun ottamatta laajempia, esim. oikeudenkäynnin julkisuutta koskevia säädöksiä, sekä salassapitoperusteiden uudelleentarkastelua esimerkiksi salassapitointressien mukaan. Poliisihallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että salassapitosääntelyn kokoamisessa on kiinnitettävä riittävästi huomiota poliisin ydintehtäviä koskeviin julkisuuden rajoituksiin, käyttötarkoitussidonnaisuuteen sekä salassa pidettävien ja henkilötietojen suojan varmistamiseen kaikissa tiedon

elinkaaren eri vaiheissa.

Julkisuuslaista on löydettävissä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta määritellyt salassapitointressit. Julkisuuslakia sovellettaessa eri kohtien erilaiset asiaryhmät kieltämättä edellyttävät soveltajalta merkitsemään joissakin tilanteissa salassapitokohdan lisäksi salassa pidettävän asiaryhmän, että salassapito on riittävän selkeästi ilmaistu. Joiltakin osin samassa kohdassa olevat erilaiset vahinkoedellytyslausekkeiden määräytymisperusteet myös vaikeuttavat kohtien käyttämistä. Niissä useissa on kuitenkin kysymys samaan tietoryhmään kuuluvista tiedoista ja näiden erottaminen taas saattaa vaikeuttaa salassapitokohdan soveltamista. Näissäkin tilanteissa salassapitomerkitä edellyttää asiaryhmän merkitsemistä salassapitokohdan yhteyteen. Julkisuuslain sääntely ei kuitenkaan edellytä laajempaa lainsäädännön muuttamista, vaan sääntelyä edellyttävät mahdolliset muutostarpeet lienevät toteutettavissa työryhmän toteamalla tavalla osana tavanomaista säädöshuoltoa.

Kommentit osasta 5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista

Raportin kohdassa 5.7.3 herätellään ajatusta siitä, että tietopyyntöihin vastaamiseen asetettaisiin nykyistä lyhyemmät määräajat ja todetaan, että kiire ei esim. oikeuta määräajoista lipsumista. "Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että julkisuuslain tietopyyntöjen käsittelyä koskeva sääntelyä sekä siihen liittyvää muutoksenhakumenettelyä selkeytetään. Tietopyyntöjen käsittelyprosessin

pitää tukea nopeaa tiedonsaantia ja olla niin selkeä, ettei se aiheuta tietopyyntömenettelyä koskevaa tulkinnanvaraisuutta" (s.120).

Tämä on hyvä tavoite, mutta tietopyyntöjen käsittelyn venyminen ei aina johdu siitä, että käsittelyprosessissa olisi epäselvyyttä. Tietopyyntöjen toteutukseen ei kaikissa tilanteissa ole riittäviä resursseja. Laajat ja erityiset tietopyynnöt saattavat edellyttää huomattavan määrän asiantuntijavalmistelua. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan määräaikojen tiukentaminen aiheuttaisi lisäresursoinnin tarpeen. Useista eri tietolähteistä koottavien tieto-aineistojen muodostamisen kustannukset tulisi jatkossakin voida laskuttaa maksuperustelain mukaisesti tietopalvelusuoritteena. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi myös tarkkaan arvioitava, millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia viranomaisen asiakirjan tarkoituksen sekä siihen perustuvan tiedonsaantioikeuden laajentamisella kaikkeen asiankäsittelyjärjestelmissä haettavissa olevaan tietoon olisi (raportin s. 112-113).

Raportissa lähdetään tiedonsaannin osalta myös siitä, että viranomaisen tietoaineistot ovat sähköisessä muodossa ja helppojen, kattavien hakutoiminnallisuuksien piirissä. Huolimatta tietojärjestelmien kehittymisestä toiminnan kannalta keskeisiä asiakirjoja ja tietoaineistoja on analogisessa muodossa vielä vuosia (ts. 2020-luvun loppuun). Paperiasiakirjojen esille hakeminen, kopioiminen ja skannaaminen on manuaalista työtä. On myös vanhoja ja kankeita järjestelmiä. Niiden sähköisistä aineistoista voi olla vaikea saada järjestelmän omilla hakutoiminnoilla tarvittavia tietoja.

Asiakirja-aineistot digitalisoituvat vaiheittain ensi vuosikymmenen loppuun mennessä. Tietojärjestelmien osalta raportointitoiminnallisuuksien kehittäminen on kustannussyistä sovitettava muihin kehittämistarpeisiin. Näistä syistä Poliisihallitus katsoo, että digitaalisten tietojenluovutusten mahdollisesti tiukennettavissa määräajoissa on sääntelyyn otettava riittävät siirtymäaikasäännökset.

Sähköisissä tietojenluovutuksissa salassa pidettävien tietojen metatiedon oikeellisuus on kriittistä, jotta salassa pidettäviä tietoa ei ohjautuisi erilaisissa luovutuksissa väärin rajapintojen kautta julkisuuteen. Silloin kun osa asiakokonaisuuteen kuuluvista tiedoista on salassa pidettäviä, on arvioitava myös sitä, muodostaako tietoaineiston julkinen osa ymmärrettävän kokonaisuuden. Tällaisen arvioinnin tekeminen edellyttäne jatkossakin asiasta päättävän virkamiehen arviointia. Em. syistä Poliisihallitus katsoo, ettei turvallisuusviranomaisten tietovarantojen julkistenkaan osien siirtäminen sellaisenaan avoimen datan piiriin ole kannatettavaa muuten kuin tarkoin määritellyltä ja rajatulta osalta. Kuten Poliisihallitus lausunnon 5.8 osassa esittää, pääosin salassa pidettävien tietoaineistojen yleisen edun mukaisesti arkistointitarkoituksiin ja tutkimuksellisiin tarkoituksiin olisi tietojen minimoinnin ja avaamisen sijaan perusteltua etsiä ainakin osittain korvaavia ratkaisuja julkisuuslain 20 §:n jo pitkään edellyttämin keinoin.

Tietolupapäätöksistä luopuminen (raportin kpl:t 5.4 ja 5.7)

Tutkimustiedon hyödyntämistä koskevassa kappaleessa (s.129) todetaan, että tutkimusasioissa olisi yksi asiointipalvelu, jossa tutkija voisi jättää yhden lupahakemuksen ja saada yhden lupapäätöksen.

Mikä on se taho, joka voisi tehdä tutkimuslupapäätöksen usean rekisteriviranomaisen salassa pidettävän aineiston luovuttamisesta tutkimuskäyttöön? Poliisihallituksen näkemyksen mukaan salassa pidettävien ja erityissuojattavien tietoaineistojen ei tulisi lukeutua tällaiseen yhteiseen lupapäätösmenettelyyn.

Samana kappaleena s. 130 on esitetty myös ajatus siitä, että tutkimuslaitoksesta tulisi tutkimustarkoitukseen luovutettujen tietojen osalta rekisterinpitäjä ja sillä olisi tietojen saannin jälkeen oikeus säilyttää tutkimusaineistoja ja jopa tarjota niitä jatkokäyttöön. Esim. turvallisuusviranomaisten tietojen osalta tätäkään ajatusta ei voida pitää ongelmattomana. Poliisihallitus katsoo, ettei sellaisten tietojen tulisi myöskään olla tutkimuslaitosten suoran jatkokäytön piirissä.

Ajatus siitä, että luovuttaisiin tietoluvista viranomaistenkaan välillä tapahtuvissa rajapintaluovutuksissa, ei sekään ole kaikissa tapauksissa ongelmaton. Tähän liittyy mm. vastuukysymyksiä ja erityisehtojen asettamiskysymyksiä, kuten tarve mahdollisuuteen kieltää tietojen edelleenluovutus. Poliisihallitus pitää kannatettavana esitystä (kpl 5.4.3 s.96-97) muiden kuin salassa pidettävien tai henkilötietolain mukaisesti käyttörajoitettujen tietojen sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta. Poliisihallitus pitää muilta osin esitettyä tietolupapäätöksistä luopumista ongelmallisena samoista syistä kuin mitä työryhmän selvityksen liitteenä olevassa tietopyynnössä (työryhmän selvityksen sivut 210-211) ovat eri viranomaiset esittäneet (erityisesti tietoturvallisuuden varmistaminen ja luovuttamisen kontrolli).

Tietoluvista luopumista ei kuitenkaan tulisi viedä tätä pidemmälle pyrittäessä työryhmän tarpeellisuutta pitämällä tavalla selkeyttämään niitä menettelyitä, joilla arvioidaan luovutettavien tietojen tarpeellisuutta toisen viranomaisen toiminnassa. Tietolupapäätökset ovat tarpeen myös tilanteissa joissa tiedot luovuttava viranomainen suostuu tiedot antamaan. Ensinnäkään tietoja pyytävä viranomainen harvoin tietää riittävästi sitä mitä tietoja toiselta viranomaiselta olisi saatavissa voidakseen riittävästi arvioida sitä mitä tietoja tarvitsee omassa toiminnassaan. Tietolupapäätös dokumentoi tarvittaessa neuvottelujen jälkeen muodostetun näkemyksen luovutettavista tiedoista. Työryhmän ehdotuksen mukainen tietoluovutusten dokumentointi pelkästään rajapinnan avauspyynnön ja sen käytön lokiseurannan avulla ei ole riittävä myöskään ulkopuolisen valvojan näkökulmasta.

Lupien määrää voitaneen vähentää siirtymällä esim. yksittäisiin tietojen saajakohtaisiin kattolupiin joissa asetettaisiin keskeiset ehdot ja rajoitukset ja rajapinnan avaukset hoidetaan työryhmän esittämällä tavalla. Salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat päätökset eivät ainakaan poliisissa ole työryhmän esittämällä tavalla pelkästään muodollisia, vaan niissä asetetaan sellaisia ehtoja ja rajoituksia tietojen käytölle joka ei pelkästään lain tasolta olisi luettavissa.

Poliisihallitus katsoo, että luvista luopumiseen voi olla tarve tehdä poikkeuksia erityissuojattavien tietojen ja arkaluonteisten tietojen kohdalla.

Teknisen käyttöyhteyden sääntely (s. 97-98)

Poliisihallitus ei pidä tarkoituksenmukaisena luopua työryhmän ehdottamalla tavalla teknisen käyttöyhteyden sääntelystä siinä muodossa kuin se poliisin henkilötietolaissa on ymmärretty. Sitä ei tule sekoittaa tietojen luovuttamiseen sähköisesti yksittäistapauksissa pyyntöön perustuen ja luovuttavan tahon kontrolloimana. Tekninen käyttöyhteys katseluyhteyden merkityksessä tai tietojoukkona (ns. massa-ajot) on myös perustellusti voimakkaamman suojaamisintressin kohteena mahdollistaessaan tietojen laajan kyselyn ilman luovuttavan tahon etukäteiskontrollia.

Poliisihallitus korostaa, että päätösvallan tietojen luovuttamisessa tulee säilyä luovuttavalla taholla, koska se vastaa tietojen käsittelyn asianmukaisuudesta. Poliisihallitus ei pidä mahdollisena tästä lähtökohdasta luopumista, eikä ilman tätä päätösvaltaa voida kattavaa vastuuta tiedosta myöskään kantaa. Näkemyserot luovutettavien tietojen tarpeellisuudesta ja laajuudesta eivät ole lainkaan poikkeuksellisia.

Oikeudesta omiin tietoihin (s. 24-25)

Työryhmän selvityksessä hyvin korostetaan kansalaisten aktiivista roolia tiedon käyttäjänä ja itseään koskevien tietojen hallinnoijana, sekä viran-omaisen roolia tämän mahdollistajana. Tietojen suostumusperusteista siirtoa kolmannelle taholle edes muihin kuin viranomaistoiminnan käyttötarkoituksiin ei kuitenkaan tulisi viedä liian pitkälle etenkin tilanteessa jossa rekisteröidyillä ei olisi juurikaan tahoja jolle tietoja siirtää, kuten turvallisuusviranomaisten osalta usein on. Tietosuoja-asetuksessa vahvistetun vanhan tulkinnan mukaan viranomaisissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ei voi perustua suostumukseen ihan syystä; erityisesti turvallisuusviranomaisten tapauksessa tietojen luovuttamista koskevan suostumuksen "vapaaehtoisuus" olisi äärimmäisen vaikea varmistaa.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi huomioida ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin erilainen lähtökohta tietojen siirrettävyyteen järjestelmästä toiseen. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvassa rikostorjunnassa tätä oikeutta ei rekisteröidyillä ole.

Kommentit osasta 5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Arkistointia koskeva sääntely on sovittava yhteen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain kanssa. Toistaiseksi se lienee raportin hankalimpia osuuksia - myös käsitteellisesti. Esitettyjen muutosten kautta mennään toiminta-alueelle, joka ei perinteisesti ole ollut toiminnan tai talouden näkökulmasta keskeisimpiä, mutta joka nyt digitalisaation kautta asettuu välttämättömänä uuteen arvoon.

Kansallisarkiston 2016 määräys (rekisterien kategorinen säilytyspäätös) ei liene ollut täysin tarkoituksenmukainen suhteessa henkilörekistereihin - muutenkaan kuin säädöshierarkian osalta. Henkilörekisterien osalta on syytäkin siirtää säilyttämisen ja arkistoinnin lakitasoiseen, ristiriidattomaan sääntelyyn. Operatiivisten asiankäsitteilyjärjestelmien rekisterien muun kuin henkilötiedon ja muun asiakirjamuotoisiin prosesseihin sitoutuvan tiedon säilyttämisen/arkistoinnin ohjaus on toistaiseksi täysin epäselvällä pohjalla, ja odottaisi kriittisesti ratkaisua operatiivisten hankkeiden edetessä koko ajan.

Käsitteellisesti olisi huomattava, että Suomessa on pitkä ja kehittynyt arkistoperinne, toisin kuin jopa monissa muissa EU:n jäsenmaissa. Arkistoon kuuluvien tietoaineistojen elinkaaren kulku arkistoon on ollut turvattu EU:n yleisen tietosuojasetuksen esimerkiksi nostamia kansanmurhia ym. vähäpätöisempienkin ilmiöiden osalta. Työryhmän esityksen mukaan nykyiset asianhallintaa ja arkistointia koskevat periaatteet ja vakiintuneet käsitteet muuttuisivat olennaisesti, eikä esitysten perusteella välity vielä toimivaa korvaavaa ratkaisua. Muutokset ja vaatimusten nykyaikaistaminen on toki tuiki tarpeellista. Tiedonhallinnan sääntelyä ollaan kuitenkin ajamassa varsin voimakkaasti EU:n yleisen tietosuojasetuksen muottiin ja käsitteistöön. Se lienee liian yksipuolinen lähtökohta kestäville uudistuksille, ja asiakirjahallinnon ja nykyisen arkistotoimen näkökulmasta riittämätön ratkaisu. Vaikka lähtökohdat ovat oikeat, tällaisenaan sääntelymuutos johtaisi tulkinnanvaran lisääntyessä jopa nykyistä sekavampaan tilanteeseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan täsmentämällä erityisesti tietoaineistojen säilyttämisen ja arkistoinnin käsitteitä ja oikaisemalla esityksen jyrkkyyttä niiden toimeenpanemisen jaossa viranomaisissa ja Kansallisarkistossa, voitaisiin saavuttaa jo paremmat edellytykset sääntelyn uudistukselle. Se edellyttäisi myös nykyisen julkisuuslain ja arkistolain arkistoon siirtämistä koskevan sääntelyn tarkastamista siten, että se ottaisi tietosuojalain kannalta välttämättömän tilasiirtymän tunnistamisen lisäksi huomioon myös de facto suomalaisessa arkistotoimessa vakiintuneen käsitteistön. Arkistointia voi olla hyvin vaikea kitkeä pois viranomaisten arkikäytöstä, ja miksi pitäisikään, kun viranomaisilla tulee jatkossakin väistämättä olemaan "arkistossa" sähköisiä ja analogisia pysyvästi säilytettäviä tietoja, joista vain osa päättyy määriteltävän siirtosyklin jälkeen kansalliseen arkistopalveluun? Se että julkisuuslain 27 §:n ja arkistolain lähtökohdista on päädytty nykyiseen kansalliseen arkistotoimen järjestämistapaan osoittanee myös, että asetelman ratkaisemisessa tasaisempi reitti kävisi lainsäädännön käsitteiden ja vallitsevan käytännön yhteensovittamisen kautta.

Poliisihallitus painottaa, että tietosuojalainsäädännön ja arkistoinnin perustuslaillisen ristiriidan selvittämiseksi olisi avattava nopeasti perustavanlaatuisen valmistelu ja julkinen keskustelu. Ristiriitaa ei muuten saada ratkaistua ajoissa siten, että punnittaisiin objektiivisesti ristiriitaan asettuneet saatavuuden ja henkilötietojen suojan arvot. Osana lainvalmistelun jatkoa olisi saavutettava konsensus myös siitä, millaisessa menettelyssä henkilörekisterien sisältämien tietojen yleisen edun mukaisen arkistointitarpeen määrääminen tehtäisiin. Työryhmän esitysten mukaan rekisteriä pitävä viranomainen vastaisi erityislakien mukaan mahdollisesta pysyvästä säilyttämisestä säätämisestä ja viranomainen yhdessä Kansallisarkiston kanssa tiedonhallintalaissa säädettävien kriteerien perusteella siitä, miten arkistoon yleisen edun mukaiseen arkistotarkoitukseen kuuluvat aineistot saataisiin sinne. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän esitysten perusteella ei kuitenkaan käy selväksi, miten tulisi toimia siinä tilanteessa, että viranomainen syystä tai toisesta laiminlöisi velvollisuuttaan arvioida tietoaineiston yleisen edun mukaista arkistointitarvetta, tai minkä toimijan tuella viranomaisen arkistovastaavan tulisi pyrkiä

perustelemaan yleisen edun mukaista arkistointia suhteessa henkilötietojen suojan vaatimuksiin? Miten nykyisessä sääntely- ja ohjausympäristössä puutteellisesti tehdyt tietoaineistojen arkistointia koskevat esitykset tulisivat kattavasti tehtyä, jos niiden keskitettyä ohjausta ja valvontaa nykyisestä heikennettäisiin ja siirrettäisiin enemmän viranomaisten itsensä pohdittavaksi?

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarvittaisiin jatkossakin lakisääteisesti tehtävänsä hoitava viranomaisen ja/tai ohjaustehtävän tukena toimiva neuvottelukunta, jossa olisi laajat edellytykset arvioida tiedon kiistanalaistakin säilytysarvoa, ja jonka tehtävänä olisi sellaisissa tilanteissa, joissa tiedonhallintalain kriteerit tai viranomaisen toiminta eivät tuottaisi selkeää ratkaisua, viime kädessä ratkaista, mitkä tietoaineistot ovat historiallisesti, tutkimuksellisesti, elinkeinoelämän tarpeista tai muusta yleisen edun mukaisesta syystä sellaisia, että ne tulisi lukea arkistoon kuuluviksi (ja kansallisella tasolla pysyvästi arkistointitarkoituksessa säilytettäväksi (sic!)).

Poliisihallitus toteaa työryhmän raportin perusteella myös, että tällä hetkellä raportista välittyvä painottuneesti toimivaltaa koskeva erimielisyys - osin perustellusti - mutta toistaiseksi ei ole esittäviä ratkaisuja, joilla nykytilanteeseen tiedonhallinnan kokonaisuohjauksessa saataisiin parannusta. Siihen on kiinnitettävä jatkovalmistelussa huomiota siten, että tiedonhallintalakia säädettäessä viranomaisten välinen vastuunjako ja toimivaltakysymykset ovat selvillä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ei ole perusteltua vain siirtää toimivaltaa pois Kansallisarkistolta siltä osin kun on kysymys yleisen edun mukaiseen arkistotarkoitukseen kuuluvan sisällön arvonmäärityksestä. Kun kerran Kansallisarkiston tehtäväksi tulisi tutkimukselliseen ja kulttuurihistorialliseen tarpeeseen arkistointi, niin miksi laissa ei turvattaisi sen toteutumisen riittävästi varmistavaa ohjausvaltaa, ja pyrittäisi tuomaan viranomaisten yhteistyöelimen tai neuvottelukunnan kautta yhteen riittävät edellytykset arvioida ja myös ohjata digitalisoituneessa ympäristössä kaikkia yleisen edun mukaisen arkistointitarpeen kriteerejä? Historiallisesti ja tutkimuksellisesti merkittävien arvojen perustelun ei pitäisi kuulua ensi sijassa muulle viranomaiselle tai toimijalle, kuin sille, jonka päämäärätehtäväksi se on asetettu.

Poliisihallitus huomauttaa vielä, että kaikkien tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia ei liene tarkoituksenmukaista pyrkiä sääntelemään ensi sijassa henkilörekisterien säilyttämistä koskevan periaatteen mukaisesti (joka siihen tarkoitukseen on sinänsä oikea). Asiankäsittelyjärjestelmiä, diaareja ja rekistereitä koskevat säilytyksen kriteerit olisivat oikaistavissa tiedonhallintalakiin tämänhetkistä oikeampaan ja kustannustehokkaampaan asentoon henkilörekisterien säilyttämisen sääntelyn ja muiden tietoaineistojen osalta edelleen seulontaan ja arvonmääritykseen perustuvan sääntelyn kautta. Valtionhallinnon henkilörekisterien säilyttämistä ei kuitenkaan liene likikään kattavasti arvioitu yleisen arkistointitarpeen kautta. Siltä osin mietityttämään jää, miten julkisen hallinnon laajuinen henkilörekisterien arvonmääritys käynnistettäisiin: todennäköisesti se edellyttäisi hyvin keskitettyä hanketta ja ohjausta.

Osana arvonmääritystä tulisi jatkovalmistelussa etenkin rekisterien osalta pohtia sitä, millaisia vaihtoehtoja salassa pidettävän ja henkilötietoluonteisen rekisteridatan arkistoinnille voisi olla. Siten, että samalla kun toteutettaisiin tietojen minimoinnin vaatimusta, etsittäisiin riittäviä ratkaisuja myös yleisen edun mukaisen arkistointitarpeen täyttämiseksi. Nämä vaihtoehdot olivat ohuesti esillä

kevään valmisteluryhmissä, mutta työryhmän raportti ei ota niihin kantaa. Julkisuuslain 20§ asettaa viranomaiselle veloitteen tuottaa kuvailevaa tietoa toiminnastaan julkaisujen, toimintakertomusten, raporttien, tilastojen ym. muodossa. Tätä tiedon tuottamisen veloitetta voisi jatkovalmistelussa arvioida suhteessa yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen merkitykseen. Virallista tilastotuotantoa kehittämällä tai muuten tuottamalla tilastonomaista raportointitietoa yhteiskunnallisesta näkökulmasta merkittävistä, mutta henkilö- ja salassapitoluonteesta johtuen vaikeasti hyödynnettävistä tietoaaineistoista, voitaisiin ainakin joissakin tapauksissa kattaa arkistointitarve summataason tiedolla, ilman että jouduttaisiin toteuttamaan kalliita minimointiratkaisuja, joissa anonymisoitu osa tiedoista menettäisi joka tapauksessa osan merkityksestään.

Raportissa esitetty säilyttäminen ja arkistointi vaativat lisää työstämistä. Elinkaarinäkökulmasta viranomaisen pitkään säilyttämällä aineistoilla lienee elinkaarensa käytännössä aktiivi- ja passiivivaiheet. Poliisilla on tietoaaineistoja, joiden arkistointi on perusteltua tieteellisen tutkimuksen ja muun tutkimuksen tarpeiden sekä kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen vuoksi, mutta ne ovat toisaalta sisältönsä vuoksi pitkäänkin salassa pidettäviä, eikä kovin nopea siirtosykli aktiivivaiheen päättymisen jälkeen käytännössä ole mahdollinen. Tulevasta SAPA-järjestelmästä ei ole riittävästi tietoa ja aiemman pitkäaikaiseen säilytykseen tarkoitettua VAPA-järjestelmän elinkaari jäi varsin lyhyeksi. Pitkäaikaisen arkistoinnin ratkaisussa viranomaiset tarvitsevat varmuutta siitä, että suunniteltu arkistointi-ratkaisu tarjoaa tietoaaineistoille koko elinkaaren mukaisesti riittävät ja turvalliset säilytysratkaisut, joita ei enää voitaisi ajaa alas.

Poliisihallitus pitää hyvänä työryhmän esittämää tarvetta selkeästi erottaa tietosuojasetuksen tarkoittamalla tavalla tietoaaineistojen säilyttäminen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja arkistointi yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Sääntelyn kehittämissuositukset ovat pääosin kannatettavia. Erityisen tärkeänä Poliisihallitus pitää sen selkiyttämistä missä laajuudessa henkilötietojen käsittelyänsä sovelletaan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poistettuihin ja arkistoituihin tietoihin. Nykykäytännön muutos on niin merkittävä, että sääntelyssä tulee tarkasti huomioida eri intressit.

Poliisihallitus ei pidä välttämättä yhteiskunnan keskeisten tietoaaineistojen suojaamisen kannalta parhaana vaihtoehtona sitä, että kaikki sähköisesti arkistoitava salassa pidettäväkin tietoaaineisto koottaisiin yhteen. Siitä voi muodostua liian houkutteleva kohde. Tästä syystä ainakin yhteiskunnan suojaamisen kannalta keskeiset tietoaaineistot tulisi voida arkistoida pelkästään niitä käsittelevien viranomaisten toimesta tai muuten hajautetusti. Tämä tulisi huomioida lainsäädännön jatkovalmistelussa.

Lisäksi Poliisihallitus pitää tärkeänä, että lainsäädännössä selkeytetään ne tilanteet joissa operatiivisesta käytöstä poistettuja ja yleisen edun mukaiseen arkistoon siirrettyjä tietoja saisi edelleen käyttää. Esimerkiksi turvallisuuspalvelulaki (726/2014, 32.1 §:n 3 kohta) mahdollistaa henkilöturvallisuuspalvelusta tehtäessä käytettävän myös alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poistettuja tietoja tapahtuneista rikollisista teosta kymmen vuoden ajalta. Tietojen käytön

mahdollisuutta ei tule myöskään muissa vastaavissa yleisen tai yksityisen edun tärkeässä suojaamistilanteessa tarpeettomasti rajoittaa.

Kyseisen turvallisuusselvityslain valmistelun yhteydessä (HE 57/2013, 32 §:n yksityiskohtaiset perustelut) tuotiin tietosuojavaltuutetun valvontakäytäntöön viitaten esille, ettei poliisiasian tietojärjestelmän arkistotietohakemiston tietoja saisi yleisesti käyttää turvallisuusselvityksiä tehtäessä, vaan ainoastaan asiakirjan hakua varten poliisin päätearkistosta. Kyseinen arkistohakemisto tietoryhmä poistettiin tarpeettomana poliisin henkilötietolaista vuonna 2013. Tietojen käsittelystä tuli hallituksen esityksen 66/2013 (2 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan puhtaasti arkistoon siirrettyyn asiakirjojen käsittelyä, johon sovelletaan arkistolakia, eikä henkilötietolakia sen hetkisen ohjeistuksenkin mukaisesti. Jatkossa henkilötietoja tulisi voida käsitellä vastaavasti tietojen arkistosta hakemista varten.

Myöskään tietojen hakua arkistosta sallittuihin käyttötarkoituksiin ei tule tehdä tarpeettoman vaikeaksi, kunhan tietojen muuttunut tila (arkistoitu) ja tietojen muuttunut käyttötarkoitus käyvät selkeästi esille. Työryhmän pääosin manuaalisesti arkistoitavan aineiston käsittelyyn esittämää arkistovastaavan käyttöä ei voida pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena siirryttäessä sähköiseen arkistointiin. Tietojen esille haku tai vähintään sen selvittäminen, että arkistossa on tietoa henkilöstä, tulee voida toteuttaa nykyaikaisemmin kuin merkittävästi resurssitarvetta lisäävien erillisten arkistovastaavien käyttämisellä.

Kommentit osasta 5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

Työryhmäraportissa esitetään ajatus siitä, että tietohallintohankkeita koskeva arviointimenettely liittyy julkisen talouden suunnittelu- ja seurantamenettelyihin, minkä vuoksi sääntely voitaisiin sisällyttää talousarviolainsäädäntöön (s. 151). Tietohallintohankkeilla on muitakin tavoitteita kuin talous. Mikäli sääntely siirrettäisiin talousarviolainsäädäntöön, arvioinnissa tulisi edelleen ottaa huomioon hankkeiden kokonaisarviointi. Lisäksi olisi selvennettävä kriteerit, joiden perusteella budjettiohjausta tiedonhallintalaissa säänneltävien vaatimusten perusteella jatkossa tehtäisiin. Tietohallintohankkeille ei tulisi myöskään asettaa tiedonhallintalain taikka talousarviolain kautta liian yksityiskohtaisia arkkitehtuurivaatimuksia, jotka vaikeuttaisivat perustellusta syystä yleisestä ratkaisusta poikkeamista.

Hyvän tiedonhallintatavan ohjauksen kannalta on otettava huomioon jo edellä esitetyt tiedonhallinnan kokonaissuunnitteluvastuut ja sen edellyttämät menetelmät.

Kommentit muutosehdotusten priorisoinnista

Mitä muutosehdotuksia olisi mielestänne priorisoitava valmistelussa?

Tietolupien poistaminen, salassapitoluokitusten yksinkertaistaminen, standardointi ja avoimet rajapinnat. Keskeisten käsitteiden selvittäminen ja tietosuojan ja arkistoinnin vaatimusten

käsitteellinen yhteensovittaminen. Luokitteluiden ja tietoturvasojen yksinkertaistaminen. Kokonaisarkkitehtuuri ja suunnittelu- ja kuvausveloitteet sekä erityisesti informaatio-ohjauksen yhteentoimivuus muiden kuvaustasojen kanssa.

Muut tarpeelliset toimenpiteet

Millä muilla toimenpiteillä, lainsäädännön uudistamisen lisäksi, katsotte olevan merkitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä?

Semanttisella yhteentoimivuudella, ontologioilla ja sanastoilla. Yhteentoimivuuden tarpeisiin tuotettavilla koodisto- ja metatietopalveluilla. Tiedonhallinnan ja erityisesti asiakirjahallinnon käsitteiden selkeällä ja johdonmukaisella määrittelyllä. Organisaatioiden tietohallinnon ja tiedonhallinnan johtaminen on keskeisessä asemassa. Kokonaisarkkitehtuurin kehittäminen on kriittistä. Samoin muun sääntelyä alemmantasoisien ohjauksen selkeä vastuunjako ja tarjonta: vaikka pelisäännöt tulisivat lain tasolla selkiytetyiksi, tiedonhallintayksiköt todennäköisesti tarvitsisivat runsaasti ohjausta ja tukea vaatimusten muuttamisessa selkeäksi toimenpideohjelmaksi.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisessä on huolehdittava riittävästä ja asianmukaisesta koulutuksesta, opastuksesta ja neuvonnasta hallinnossa työskenteleville sekä asiakasryhmille tarjottavasta neuvonnasta.

Lainsäädännön uudistaminen edellyttää resursseja toteuttaa merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin ja asiankäsittelyn ohjaukseen hallitusti ja kustannustehokkaasti (ts. selkeiden, yhdenmukaisten periaatteiden ohjaamana). Tarvittaessa yhdenmukaisista ratkaisuista täytyy olla myös mahdollisuus perustellusti poiketa.

Työryhmän ehdotusten vaikutukset

Yleiset kommentit vaikutuksista

Toteutuessaan vaikutukset ovat merkittäviä. Työryhmän ehdotukset vaikuttaisivat merkittävästi sekä yleisöjulkisten tietojen käsittelyyn että säätelyllä rajoitettujen tietojen käsittelyn prosesseihin. Sääntelyn keventäminen voi onnistuessaan keventää hallinnollista taakkaa nykytilaan nähden sekä parantaa tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sekä eri toimintojen välistä eri tasoilla toteutettavaa tietojen vaihtoa. Rajapintojen määrittelyssä on varmistettava tietojen suojaamisen vaatimukset ja tietoturvan toteutuminen eri käsittelyvaiheissa, jotta asiakirjoihin ja tietoon kohdistuvat vahingot ja häiriöt pystytään estämään ennalta ja suojattavat tiedot pystytään riittävän tehokkaasti suojaamaan sivullisilta.

Tällä hetkellä risteävistä intresseistä mm. arkistotoimen osalta tulisi pyrkiä yleisesti hyväksytyyn käsitykseen kehittämisen tavasta ja semantiikasta. Perustuslailliset ristiriidat on ratkaistava mahdollisimman pian, ottaen huomioon tasapuolisesti vastahankaan asettuvat tiedonhallinnan arvot onnistuneen sääntelyn aikaansaamiseksi ja sen toimeenpanemiseksi asiakirja- ja tietohallinnossa.

Taloudelliset vaikutukset

Rakentaminen maksaa, mutta jatkossa säästää. Tietojärjestelmien uudistamisen tarve tulisi olemaan merkittävä, ja sen kustannuksia olisi jaksotettava mahdollisuuksien mukaan muun kehittämistarpeen mukaisesti. Riittävä rahoitus sääntelyn edellyttämään kehittämiseen siirtymäaikana olisi turvattava, ja tietojärjestelmien muutuskustannusten budjetoinnin suunnittelu olisi aloitettava pian. Säädosvalmisteluun osallistumiseen ja tarpeettomien säännösten purkamisen valmisteluun on varattava riittävät resurssit sääntelyn selkeyden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen siten, että tietoaisteistojen avointa saatavuutta rajaavat henkilötietojen suoja koskeva sääntely ja salassapitosääntely tulevat varmistettua tiedon elinkaaren eri vaiheissa, on valmisteltava yksityiskohtaisesti ja valmistelutyöhön on varattava riittävät resurssit.

Onnistuessaan selkeä sääntely vähentää tulkinnanvaraisuutta, parantaa viranomaisten yhteistyön sujuvuutta, keventää hallinnollista taakkaa ja tehostaa tietopalvelua. Edellyttää myös huomattavaa panostamista ohjeistuksen ja koulutuksen uudistamiseen. Digitalisoitumisen myötä analogisten arkistojen säilyttämistilojen tarpeen väheneminen tuottaisi kustannussäästöjä. Toisaalta tietopalvelutarpeen lisääntyminen ja viranomaisen asiakirjaksi työryhmän esityksen (s. 112-113) mukaan katsottavien asiankäsitteilyjärjestelmien tietojen saantioikeuden laajentaminen saattaisi lisätä työmäärää olennaisesti.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Toteutuessaan helpottaa, nopeuttaa, säästää, parantaa yhteistoimintaa ja tiedon laatua, tehostaa toimintaa ja lisää tuottavuutta. Rajapintojen avaaminen ja viranomaisten välillä tapahtuva tietojen digitaalinen luovuttaminen rajapintoja hyödyntämällä on sekä mahdollisuus että uhka. Avoimen datan saatavuus on yhteiskunnallisesti merkittävää, mutta turvallisuusviranomaisten tietovarantojen hyödyntämiseksi olisi mietittävä (myös) muita ratkaisuja. Kansalaisten luottamus viranomaisen tiedonhallinnan luottamuksellisuuteen on myös turvattava.

Informaatio-ohjaukselle on osana viranomaisen (ja koko julkishallinnon) kokonaisarkkitehtuuria saatava nykyistä suurempi painotus, ja sen aikaan saamiseksi on tuotettava riittävät yhteentoimivuutta tukevat ohjeet, menetelmät ja tietovarannot.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Toteutuessaan kansalaiset saavat tarvitsemansa tiedot nopeammin ja laadukkaampana tiedonhallinnan kaikista näkökulmista arvioituna. Tiedon saanti julkisista ja avoimen dataan piiriin kuuluvista asioista helpottuisi merkittävästi, vahvistaisi julkisuusperiaatteen toteutumista ja tehostaisi tietopalvelua.

Tiedonhallinnan sääntelyuudistuksen kautta on merkittävä tilaisuus parantaa julkisen hallinnon tiedonhallinnan laatua niin hallinnon toimivuuden kuin kansalaisten tarpeiden näkökulmasta. Tuottamalla yhteensopivia tietorakenteita, yhdenmukaisia metatietoja ja tiedonvälityksen rajapintoja ja tiedonhallinnan toimivia pelisääntöjä on mahdollista luoda nykyistä huomattavasti tehokkaampi ja kokonaisvaltaisempi tuki sähköisten palveluiden, yhteistyön ja yleensä digitaalisen toiminnan ja talouden suunnittelulle ja kehittämiselle.

Lehto Antti
Poliisihallitus