

01.10.2018

POL-2018-24715

VM183:00/2017, VM/1631/03.01.00/2018

**Lausunto julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja eräitä muita siihen liittyviä lakeja koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Sittenmin valtiovarainministeriö on 18.9.2018 päivittänyt lausuntopyyntöään, koska tiettyjä lakiehdotuksia ja yksityiskohtaisia perusteluita on päivitetty lausuntokierroksen aikana. Tämä lausunto perustuu paljolti ensimmäiseen lausuntopyyntöön.

1 Arvio lukuun 1 Johdanto

Ei lausuttavaa.

2 Arvio lukuun 2 Nykytila

Ei lausuttavaa.

3 Arvio lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esitys on pääosin kannatettava. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettuun tiedonhallintalakiin on hyvä kuvata *yleiset* periaatteet, joista osa on tällä hetkellä vain suosituksen taseisia. Yleislain ja sitä täydentävien erityislakien – esimerkiksi toimialakohtaisten henkilötietolakien – tulee kuitenkin olla keskenään synkronisia. Sekä yleis- että erityislainsäädännön on noudatettava samaa rakennetta ja samoja periaatteita. Tällöin myös tavoite tiedonhallintalain ensisijaisesta sovellettavuudesta perustietoturvan toimintaympäristön luojana toimii, kun tarkempi sääntely täydentää sitä.

Vaikutustenarvioinnit ovat ehdotuksessa puutteelliset. Puutteellisuus on erittäin huolestuttavaa erityisesti huomioiden uusien velvoitteiden säätämisestä aiheutuvat resurssitarpeet. Ehdotuksessa ei ole huomioitu kylliksi heterogeenisiä tiedonhallintayksiköitä. Jotkin ehdotetut velvoitteet ja vastuut ovat poliisitoiminnan kannalta hankalia ja niiden kustannukset voivat olla hyvin suuria. Poliisihallitus korostaa, että ensisijaista tulee olla mahdollisuus riittäviin tiedonhallintayksikkökohtaisiin ratkaisuihin sekä niiden toiminnan ja jatkuvuuden turvaaminen. Poliisihallitus painottaa, että uusien velvoitteiden toteuttamiseksi tulee saada riittävät resurssit, jotta poliisi pystyy suoriutumaan poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen poliisin tehtävien hoitamisesta.

Salassapito- ja turvallisuusluokitteluun liittyvät ehdotukset ovat kannatettavia siltä osin, että nykyistä hajautunutta, pirstoutunutta ja päällekkäistä sääntelyä halutaan yksinkertaistaa. Ehdotettu tapa ei kuitenkaan Poliisihallituksen kannan mukaan ole paras keino tähän. Ehdotettu ei tuo nykytilanteeseen kaivattua selkiytystä ja yksinkertaisuutta.

#### 4 Ehdotuksen 1. luku, yleiset säännökset (1–4 §)

##### 4.1 Lain tarkoitus (1 §)

Ehdotetun tiedonhallintalain tarkoitus on kannatettava. Mainitut laatu, tietoturvallisuus ja tietoaineistojen vastuullinen hyödyntäminen ovat asioita, joiden nimenomaista mainitsemista lain tavoitteissa Poliisihallitus pitää hyvänä.

##### 4.2 Käsittemäärittelyt (2 §)

Poliisihallitus pitää hyvänä, että laissa määritellään uusi tietoaineiston käsite. Se vaikuttaa määritelmänsä ja yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kattavan nykyisen niin sanotun harmaan alueen siltä osin, kun lainsäädäntö on vanhentunut tiedonhallinnan sähköistyessä ja teknologioiden kehittyessä. Asiakirjallisen tiedon määritelmää ei ehdoteta sisällytettäväksi lakiin, koska lailla operoitaisiin tietoaineiston, asiakirjan ja tietovarannon käsitteillä erilaisia velvoitteita ja vastuita määriteltäessä. Konkreettinen käsittelykohde viranomaisessa olisi edelleen asiakirja. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiakirjallisen tiedon käsitettä ei ole välttämätöntä määritellä laissa, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa se olisi syytä mainita. Niin ikään perusteluissa olisi hyvä mainita myös rakenteisen asiakirjan ja metatiedon käsite. Fyysisistä ja sähköisistä asiakirjoista ollaan siirtymässä kohti erilaisia rakenteisia sekä kenttä- ja rekisterimuotoisia ratkaisuja. Teknologinen ja tiedonhallinnan kehitys olisi näin ollen perusteltua huomioida ja mainita lain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Uusi tiedonhallintayksikön käsite ei ole poliisin toimintaympäristössä ja hallinnossa täysin ongelmaton. Ensinnä käsitteen sisältö ei olisi yhdenmukainen, vaan sen merkitys vaihtelisi kontekstista riippuen. Käsittemäärittelyssä ja ehdotetuissa velvoitteissa ei ole huomioitu riittävästi erilaisia organisaatorakenteita. Ne tulisi kuitenkin huomioida siten, ettei käsittemäärittelyn tai velvoitteiden kohdentamisen vuoksi olisi epäselvää, mistä kokonaisuudesta tai organisaatiosta on kulloinkin kyse. Toisekseen poliisihallinnon näkökulmasta ongelmallista on käsittemäärittelyssä ehdotettu korkeakoulujen asema. Poliisiammattikorkeakoulu on Poliisihallituksen alainen ja Poliisihallituksen ohjauksessa toimiva viranomainen, joka kuitenkin ehdotuksen mukaan voisi muodostaa oman itsenäisen tiedonhallintayksikkönsä. Ehdotuksessa ei mitä ilmeisimmin ole huomioitu organisaatioiden erityispiirteitä ja mahdollisia poikkeustapauksia.

Arkistoinnin käsitteen suhteen vallitsee vielä hieman tulkinnanvaraisuutta ja ristiriitaisuutta. Yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella jää epäselväksi, voivatko tiedonhallintayksiköt ja/tai viranomaiset arkistoida itse toiminnassaan syntyneitä tietoaineistoja omissa arkistoissaan

(arkistotietovarannoissaan). Tulkinvaraisuutta on siinä, voiko mikään muu organisaatio kansallisesti käsitelmäritelmän mukaan *arkistoida* kuin Kansallisarkisto. Mikäli tarkoitus on, ettei arkisto ole fyysisesti yksi sijainti tai tietovaranto vaan yhtenäinen looginen kokonaisuus, voisi se ilmetä ehdotuksesta selkeämmin.

#### 4.3 Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä (4 §)

Lähtökohtaisesti ehdotettu säännös on Poliisihallituksesta kannatettava. Täysin selvää ei kuitenkaan ole se, onko säännöksen lähtökohta sama kuin kumottavaksi ehdotetussa valtioneuvoston asetuksessa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010, tietoturva-asetus). Poliisihallitus haluaakin kiinnittää huomiota muutamaan seikkaan.

Ensinnä veloitteen kohdistaminen tiedonhallintayksikölle viranomaisen sijaan on ongelmallinen ainakin poliisin organisaatorakenteessa, jossa on yksi esimiesvirasto ja sen alaisena useita poliisiyksiköitä omina viranomaisinaan. Mikäli poliisihallinto (eli Poliisihallitus alaisine poliisiyksiköineen) on yhtä kuin tiedonhallintayksikkö, on veloitteen vastuutahon osoittaminen, toimeenpano ja seuranta ongelmallista. Toisekseen Poliisihallitus haluaa nostaa esiin sen, että kyse on laajasta kokonaisuudesta, joka edellyttää viranomaisilta melko määrämuotoista hallintajärjestelmää. Yksityisistä perusteluista on luettavissa, että säännös perusteluineen on laadittu ideaalitulannetta vasten, kun esimerkiksi organisaatioilla on jo kattava ja toimiva kokonaisarkkitehtuuri.

#### 5 Ehdotuksen 2. luku, Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (5–9 §)

##### 5.1 Tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus (5 §)

Väestörekisterikeskuksen tai uuden Digi- ja väestötietoviraston rooli jää ehdotuksessa epäselväksi. Esimerkiksi julkishallinnon tiedonhallinnan yleisen ohjauksen ja sen toimeenpanovallan (esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurin ohjaustarpeet) välistä suhdetta ei mainita tai selitetä. Tätä pitäisi selventää. Lisäksi 5 §:ssä tulisi olla viittaus ehdotuksen 7 §:ään, jossa säädettäisiin Väestörekisterikeskuksen tehtävästä avustaa tiedonhallintalautakunnan jaostoja suositusten laadinnassa ja ylläpidossa.

##### 5.2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisen yhteistyö (6 §)

Poliisihallituksella ei ole ehdotettuun 6 §:ään muuta huomautettavaa kuin pykälän otsikoinnista. Otsikossa puhutaan ensiksi yksikössä "tieto- ja viestintäteknisen" ja sitten monikossa "palvelujen". Otsikon muodon pitänee olla "tieto- ja viestintäteknisten palvelujen".

##### 5.3 Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta ja sen tehtävät (7–8 §)

Ehdotettu uusi toimielin, tiedonhallintalautakunta, voi parhaimmillaan olla erittäin toimiva ratkaisu, kunhan lautakunnan resurssit ja voimavarat ovat riittävät. Ehdotuksen perustelut herättävät kuitenkin muutamia kysymyksiä ja huolta. Tämä selittynee osin sillä, ettei perusteluihin ole kirjoitettu näkyviin joitakin huojentavia tai selventäviä seikkoja, joita on kuitenkin lausuntokierroksen aikana tiedotettu.

Suurimpana huolenaiheena on lautakunnan voimavarat ja niiden sovittaminen valtaisaan työmäärään. Selvää on, että ehdotuksen toteutuessaan lautakunta tulee ainakin aluksi olemaan todella ruuhkautunut. Poliisihallitus pyytää vielä kiinnittämään huomiota lautakunnan työn ruuhkautumisen riskeihin ja arvioimaan uudelleen erityisesti ehdotettuja siirtymäsäännöksiä.

Poliisihallitus kiinnittää myös huomiota siihen, ettei ehdotuksen perusteluissa ole tuotu esiin sitä, poistuuko lautakuntamallin myötä nykyinen hallintopäätöksiin ja säädöshierarkiaan liittyvä ongelmallisuus. Koska kyseessä on perustavanlaatuinen ja useasti esillä ollut seikka, olisi lautakunnan perustamista koskevilla perusteluilla hyvä käsitellä sitä ja sen mahdollista raukeamista uudessa ehdotetussa mallissa.

Lautakunnan tehtävien suhteen ainakin yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi paikallaan tarkentaa ja täsmentää niiden hoitamisen tapoja ja laajuutta. Tehtävistä säätäminen yleisellä tasolla itse lakitekstissä on kannatettavaa tässä kohtaa, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa on syytä tähdentää, että tehtäviä hoidetaan käytettävissä olevin voimavaroin. Lisäksi olisi hyvä niin ikään selventää, että lautakunnalla on tiedonsaantioikeus, muttei tarkastusoikeutta, ja ettei lautakunnalle voi tehdä esimerkiksi kanteluita. Näiden lisäksi ehdotettuja valvonta- ja tietoturvallisuuden toteutumisen arviointitehtäviä tulisi täsmentää ja tarkentaa, jotta lautakunnan tehtävistä muodostuu oikea käsitys.

Poliisihallitus esittää lisäksi toiveen, että lautakunnan kokoonpanoon sisällytettäisiin ainakin yksi paikka turvallisuusviranomaisten edustajalle, jotta muun muassa kansallisen turvallisuuden sekä rikosten ennalta ehkäisyn ja selvittämisen näkökulmat saataisiin varmistettua.

## 6 Ehdotuksen 3. luku, tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (10–12 §)

### 6.1 Tiedonhallintamalli (10 §)

Poliisihallitus katsoo, että ehdotuksen lähtökohta tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden toteutumiseksi on melko optimistinen. Todellisuudessa lähtötilanne velvoitteiden toimeenpanoon on toisenlainen. Realiteettien lisäksi Poliisihallitus korostaa, että poliisin laajuisessa tiedonhallintayksikössä ehdotettujen tiedonhallintamallin ja siihen perustuvan tiedonhallintakartan työstäminen ja koostaminen (vaikkakin osittain jo olemassa olevien erilaisten kuvausten pohjalta) tulisi olemaan työlästä. Tavoitteet mallin ja kartan takana ovat kuitenkin ymmärrettävät ja lain tarkoituksen mukaiset. Suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden vaikutustenarviointi on kuitenkin esityksessä puutteellinen eikä siinä ole huomioitu suuria tiedonhallintayksiköitä, joilla on monenkirjavia prosesseja, tietovirtoja, tietoineistoja ja lukuisia eri tietojärjestelmiä.

Koska ehdotettu 10 § korvaisi arkistolaissa (831/1994) mainitun arkistonmuodostussuunnitelman, lain tasolle ei jää nimenomaista viittausta tiedonohjaussuunnitteluun. Käsitteellisesti eri ammattikuntien käyttämistä käsitteistä luopuminen on osin perusteltua, mutta se ei saa aiheuttaa sitä, että välttämättömät tarkemmat käsittelysäännöt tulevat sivuutetuiksi tai

unohdetuiksi. Poliisihallitus pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännöstä kävisi riittävästi ilmi, että asianmukainen tiedonhallinta edellyttää myös tiedonhallintamallia yksityiskohtaisempia käsittelysääntöjen määrittelemistä ja erilaisia tietorakennetyökaluja aivan erityisesti tietoaineistojen aktiivivaiheen elinkaarihallinnassa, mutta myös passiivivaiheessa käyttötarkoituksen muuttuessa. Toistaiseksi on myös epäselvää, miten nykyinen julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) mukainen kokonaisarkkitehtuurimenetelmä ja sen kuvaustasot sekä tiedonhallinnan nykyiset työkalut tulisi koota uudeksi toimivaksi tiedonhallintamalliksi. Poliisihallitus katsoo, että tähän työhön tulisi olla saatavilla asianmukaiset ohjeet ja koulutus.

Ehdotuksessa luetellaan perusteita, joiden nojalla tiedonhallintayksikkö voi jättää osan tiedonhallintakartasta julkaisematta. Poliisihallituksen mukaan perusteisiin tulisi lisätä vielä rikosten selvittämistä sekä taktisia ja teknisiä menetelmiä koskevat seikat, jolloin esitutkintaviranomaisiin liittyvät erityispiirteet tulisivat paremmin laissa huomioiduiksi.

## 6.2 Tiedonhallinnan muutossuunnitelma (11 §)

Ehdotettu 11 § on kannatettava. Poliisihallitus pitää hyvänä mahdollisuutta saattaa uuteen päätöksentekomenettelyyn myös sellaiset kokonaisuudet, joiden osalta Kansallisarkisto on aiemmin antanut jo säilytysaikapäätöksen. Vaikutustenarvioinnin osalta on kuitenkin todettava, että tämä menettely aiheuttaa kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia erityisesti aktiivivaiheen tietojen käsittelyyn, jotka tulee ottaa huomioon.

## 7 Ehdotuksen 4. luku, tietoturvaluus (13–18 §)

### 7.1 Henkilöstön ja palveluntuottajien luotettavuuden varmistaminen (13 §)

Ehdotus on muutoin kannatettava, mutta se jättää epäselväksi, pitääkö tiedonhallintayksiköiden ja siten koko julkisen hallinnon henkilöstö turvallisuusselvittää. Ongelmallista olisi silloin se, miten turvallisuusselvitysprosessi resursoidaan ottaen huomioon myös säännöllisesti tehtävät henkilöiden turvallisuusselvitykset.

### 7.2 Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvaluus (14 §)

Ehdotus on poliisin kannalta pääosin tervetullut. Ehdotettu velvoite tuottaa asiankäsittelyjärjestelmistä helposti julkisia ja salassa pidettäviä tietosisältöjä aiheuttaa oletettavasti suuria kustannuksia. Poliisihallitus huomauttaakin, ettei rakenteisuuteen viittaavaa velvoitetta voida kaikilta osiltaan järkevästi toteuttaa muutoin kuin isojen järjestelmä uudistusten yhteydessä.

### 7.3 Tietojen siirtäminen tietoverkossa (15 §)

Säännöksen yksityiskohtaisia perusteluita tulee Poliisihallituksen näkemyksen mukaan täsmentää monin osin. Ensinnä ehdotusta on täsmennettävä siten, puhutaanko siinä yleisesti henkilötiedoista vai salassa pidettävistä henkilötiedoista. Lisäksi pitää täsmentää, koskeeko mainittu lisäedellytys henkilötietoja missä laajuudessa. Mikäli kyse on yleisesti henkilötiedoista, se voi rajata tiedonsiirtoa ja tiedon käytettävyyttä

kohtuuttoman paljon. Ehdotuksessa ei ole myöskään otettu kantaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 679/2016) 9 artiklassa tarkoitettujen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyn erityispiirteisiin. Soveltamisala jää tällä hetkellä epäselväksi ja sitä pitää täsmentää huomattavasti.

Poliisihallitus näkee riskinä ehdotetun 15 §:n toteutumisen onnistumiselle sen, ettei kansalaisia voida velvoittaa sähköiseen asiointiin viranomaisten kanssa. Mikäli kansalaisella ei olisi käytössään suomi.fi:n asiointitiliä tai hän ei olisi antanut suostumustaan viranomaisviestintään asiointitilin kautta, säännös uhkaa jäädä vaille täydellistä toteutumista.

Toisekseen, henkilön tunnistamisesta tai henkilöllisyyden varmistamisesta tietopyyntöjen yhteydessä on ongelmallista säätää ehdotetulla tavalla. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki) sallii tietopyynnön esittämisen lähtökohtaisesti anonyymisti, joten tunnistamisvelvoite olisi ristiriidassa tämän oikeuden kanssa. Ristiriitaisuuden lisäksi tulee huomioida se, ettei henkilöllisyyttä voida varmistaa esimerkiksi silloin, kun kansalainen asioi yleisen sähköpostipalvelun kautta. Viranomaisen on kuitenkin voitava vastata kansalaisen tietopyyntöön samaan osoitteeseen kuin josta kansalaisen yhteydenotto viranomaiseen on tullut. Muutoin viranomaisten toiminnalle aiheutuu kohtuuttomia haittoja.

Kolmanneksi, säännös ei vaikuta välineneutraalilta tai tiedon olomuodosta riippumattomalta. Se ei vaikuta huomioivan esimerkiksi puhelimitse tapahtuvaa asiointia. Säännös vaikuttaa pikemminkin olevan kirjoitettu vain kirjallisessa muodossa, kirjepostilla tai sähköisesti tapahtuvaa asiointia vasten.

Neljänneksi, käytetty salattu-sana ei ole säännöksessä käsitteellisesti paras mahdollinen. Poliisihallitus ehdottaa, että sen sijaan käytettäisiin suojattu-sanaa. Tähän liittyen jäi lisäksi epäselväksi, tuleeko tiedonvaihto salata tai suojata myös silloin, kun se tapahtuu suojatussa ja kapseloidussa tietoverkossa viranomaisten välillä (esimerkiksi tuve-verkossa).

#### 7.4 Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen (16 §)

Ehdotus on poliisin kannalta tervetullut.

#### 7.5 Tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta (17 §)

Ehdotetussa pykälässä toistuva tiedonhallintayksikön käsite ei tässä sovi poliisiorganisaatorakenteeseen. Poliisin kaikki rekisterit eivät ole valtakunnallisia, vaan osa rekistereistä voi olla poliisiyksikkökohtaisia. Tällöin velvoitteet ja vastuut rekisteristä koskevat kyseistä poliisiyksikköä viranomaisena, ei tiedonhallintayksikköä. Ehdotus ei siten huomioi tietojen käsittelyn erityispiirteitä tältä osin.

Poliisihallitus pitää ongelmallisena myös sitä, että säännöksen mukaan tietojärjestelmien käyttöoikeudet olisi määriteltävä ennalta kuhunkin tietojärjestelmään käyttäjän tehtäviin liittyvien tarpeiden mukaisella tavalla. Poliisin moninaisten tehtävien ja yksittäisten poliisihallinnon henkilöiden

toimenkuvien erityispiirteistä johtuen velvoite ei esitetyllä tavalla vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Poliisissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi määritellä tehtävissä tarvittavat käyttöoikeudet käyttäjäryhmätasolla ja viime kädessä yksittäiset käyttöoikeudet on arvioitu aina erikseen käyttäjäkohtaisesti työtehtävien edellyttämällä tavalla lähtökohtaisesti esimiehen toimesta.

Säännöksessä ei myöskään ole otettu kantaa siihen, miten ja kenen toimesta muiden viranomaisten henkilöstön käyttöoikeudet määritellään, kun näille myönnetään suoria kyselyoikeuksia toisten viranomaisten järjestelmiin tai kun tietojärjestelmään liittyy yhteisrekisterinpitäjyys. Epäselväksi jää, kuka on monitoimijatoteutuksissa ja yhteisessä rekisterinpitäjyydessä se tiedonhallintayksikkö, johon veloitteet kohdistuisivat.

Toimitilojen käyttöoikeushallintaa koskevat ehdotukset on kirjoitettu siten, että niitä voi tulkita laajastikin. Harvalla viranomaisella tai tiedonhallintayksiköllä on resursseja mittaviin toimitilojen käyttöoikeushallintajärjestelmiin, joten tekstiä voisi muotoilla paremmaksi. Tarkoitus ei kuitenkaan liene, että toimitilojen käyttöoikeushallinta tulisi toteuttaa samankaltaisena monimutkaisena pääsynhallintatoteutuksena kuin tietojärjestelmissä.

Lisäksi Poliisihallitus kiinnittää huomiota pykälätekstin ja sen perusteluiden ristiriitaisuuteen. Ristiriitaisuus tulisi poistaa, ja perusteluiden tulisi olla pykälätekstiä tukevia.

## 7.6 Lokitietojen kerääminen (18 §)

Poliisihallitus pitää hyvänä, ettei pykälässä säädettäisi tiedonsaantioikeudesta. Säännös vaikuttaa pääosin muutoinkin kannatettavalta. Se seikka, ettei säilytysajasta säädettäisi tässä pykälässä, ei ole ongelmallista, mutta sääntelyllä olisi kuitenkin mahdollista yhdenmukaistaa käytäntöjä. Poliisihallitus kannattaa, että säilytysajoista säätämistä lailla harkittaisiin vielä.

Lokitietoihin liittyvä käsitteistö on ehdotuksessa osittain epäselvää ja puutteellista. Yhdenmukaisuuden ja selvyuden vuoksi olisi kannatettavaa, että käytön sijaan puhuttaisiin tietojen käsittelystä. Tietojen käyttö ja luovuttaminen ovat vain yksittäisiä tietojen käsittelyn muotoja. Tarkoituksenmukaista olisi, että käsitteet olisivat yhdenmukaisia tietosuojasetuksen kanssa. Säännöksessä ei myöskään ole eroteltu tai määritelty tietojärjestelmien tuottamia erilaisia lokityyppejä, joita ovat esimerkiksi ylläpito-, käyttö-, virhe- ja tapahtumalokit.

Asiassa on lisäksi hyvä huomioida, että kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä on myös lokitietojen käsittelyyn ja hallinnointiin liittyviä erityissäännöksiä. Niihin sisältyy muun muassa lokitietojen säilyttämiseen liittyviä määräaikoja.

## 8 Ehdotuksen 5. luku, turvallisuusluokittelu (19–22 §)

Keskeisin turvallisuusluokittelua koskevia ehdotuksia koskeva asia on Poliisihallituksen kannan mukaan puutteellisesti tehty vaikutusten arviointi. Ehdotuksessa ei ole yhtäältä arvioitu sitä, mikä olisi nykyainsäädännön perusteella tehtyjen suojaustasojen merkitys, kun uusi lainsäädäntö tulee voimaan. Toiseksi ehdotuksessa ei ole arvioitu, miten uusi luokittelurakenne vaikuttaisi tiedossa oleviin salassapitosääntelyn hajautuneisuus-, pirstoutuneisuus- ja päällekkäisyysongelmiin. Tällä hetkellä ehdotus ei selkiytä nykytilannetta lainkaan.

Nykyisten suojaustasojen III–I osalta tulisi arvioida, mihin turvallisuusluokkiin ne voitaisiin jatkossa sijoittaa, ja miltä osin ne voitaisiin käsitellä perustason vaatimukset täyttävissä järjestelmissä. Mikäli turvallisuusluokittelun edellytykset tulkittaisiin vain yleiselle edulle koituvan vahingon kautta, jäisi huomattava joukko yleiselle edulle haittaa aiheuttavaa tietoa 21 §:ssä säädettävien erityisten tietoturvallisuusvaatimusten ulkopuolelle. Näiden tietojen käsittelyn suojaustoimenpiteitä ei voida kuitenkaan kategorisesti heikentää, koska se laskisi tiedon luottamuksellisuuden suojausta nykyisestä, eikä se voi olla tavoiteltava vaikutus.

Poliisihallitus pitää tervetulleena ehdotusta, että mahdollisuutta turvallisuusluokitteluun laajennetaan. Poliisihallitus kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että turvallisuusluokittelun mahdollisuuden laajentamisen perusteluita noudattaen, samankaltaisten ja toisiinsa liittyvien asioiden pitäisi olla samanlaisen luokittelun alla. Käytännössä luokittelussa ja salassapitomerkitöjen tekemisessä toisiaan lähellä olevat asiaryhmät edellyttävät erilaisen merkinnän käyttämistä, kun niiden arvioidaan kuuluvan eri salassapitoperusteen piiriin. Merkitöjen tekeminen voi olla haasteellista, ja vähintäänkin turhauttavaa, jos leimat ovat erilaisia samassa asiakirjassa sen eri kohdissa.

Asiakirja ja siihen sisältyvät tiedot voitaisiin ehdotuksen mukaan turvallisuusluokitella ja tehdä tästä merkintä, jos tieto olisi salassa pidettävä julkisuuslain 24.1 §:n 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella, jos tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voisi aiheuttaa vahinkoa muun muassa rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle ja niin edelleen. Vaatimus on siis "voisi aiheuttaa vahinkoa". Edellä mainitut kohdat ovat pääsääntöisesti vahinkoedellytyslausekkeen perusteella salassa pidettäviä ja niiden salassa pito määräytyy eri perusteilla. Esimerkiksi julkisuuslain 24.1 § 2 kohdan sanamuoto on "jos aiheuttaa vahinkoa tai haittaa", kun taas saman momentin 5 kohdan mukaan "jos vaarantaisi" ja 7 kohdan mukaan "ellei ilmeistä, että ei vaarantaisi". Nykyisen lainsäädännön perusteella poliisissa on määritelty näihin kohtiin kuuluvia eri tietoja salassa pidettäväksi ja tehty niihin suojaustasoluokittelu yleensä sen perusteella, aiheuttaako tiedon oikeudeton luovuttaminen vahinkoa vai haittaa. Poliisi on katsonut, että suurin osa asioista määritellään haitan perusteella. Ehdotetun mukainen sääntely voi aiheuttaa poliisissa edellä mainittuihin kohtiin liittyen ongelmia, jos suojaustasomerkinnot poistuvat. Poliisissa on sellaisia salassa pidettäviä asioita, joihin ei riitä pelkästään ehdotuksen mukainen käsittely vähimmäisvaatimustasolla, mutta toisaalta salassapitovaatimus olisi edelleen vain haitta- eikä vahinko-tasolla.



Ehdotuksen pykäläteksti ja yksityiskohtaiset perustelut ovat ristiriitaiset siinä, että perusteluiden mukaan mainituilla salassapitoperusteilla *voidaan* turvallisuusluokitella, kun taas pykäläteksti velvoittaa: "*on luokiteltava*". Koska kyse on merkittävästä asiasta, Poliisihallitus pyytää kiinnittämään tähän erityistä huomiota ja selventämään, onko kyse mahdollisuudesta vai velvoittavuudesta. Nykylainsäädännön mukaan turvallisuusluokittelu *voidaan* tehdä.

Ehdotuksen 22 §:n 2 momentin mukaan turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen luvalla tai sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu. Määritelmä "asia kokonaisuudessaan kuuluu" ei ole riittävän selkeä eikä se tarkennu riittävästi yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa viitataan julkisuuslain 15.3 §:ään. Julkisuuslain 15.3 §:ssä ei ole säädetty mainitusta määritelmästä ("asia kokonaisuudessaan kuuluu") mitään. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva viittaus kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettuun lakiin sopimuspuolinen ei selvennä kohtaa, kun on kyse esimerkiksi suomalaisten viranomaisten kesken arvioitavasta merkinnän poistamisesta. Ehdotus kaipaa selvennystä ja täsmennystä. Poliisihallitus toivoo myös, että merkinnän muuttamisesta ja poistamisesta saadaan selkeä käytännön ohjeistus.

## 9 Ehdotuksen 6. luku, asian- ja palvelujen tiedonhallinta (23–26 §)

### 9.1 Asiatunnus ja asian yksilöinti sekä rekisteröinti asiarekisteriin (23 ja 24 §)

Ehdotuksen 23 §:n perustelut ja itse pykälämuotoilu ovat ristiriitaiset. Perusteluiden ja valtiovaraministeriön 14.9.2018 järjestämän tiedotustilaisuuden mukaan asiatunnuksen muodosta ei ole tarkoitus säätää laissa. Kuitenkin pykälätekstissä veloitetaan, että asiatunnuksesta on pystyttävä yksilöimään asian tiedonhallinnasta vastaava tiedonhallintayksikkö. Ilmeisen ristiriitaisuuden lisäksi yksilöintivaatimus on epäselvä: mikä merkkilyhdistelmä asiatunnuksessa olisi riittävää yksilöintiä?

Asian perusmetatietoihin ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti tiettyjen yksilöintitietojen määrittelemisestä. Y-tunnus on yksi näistä. Se, toisin kuin muut ehdotetut yksilöintitiedot, on ongelmallinen. Poliisihallitus ei kannata y-tunnuksen rekisteröinnistä säätämistä, koska y-tunnus ei ole tavanomainen, ajan myötä vakiintunut tai tiedonhallinnan sovelletuissa standardeissa mainittu metatieto. Uusi metatieto toisi mittavia kustannuksia tiedonhallintayksiköille, kun niiden tulisi tilata uusi metatietokenttä ja mahdolliset eräajot tai takautuvat päivitykset järjestelmätoimittajilta. Asiaa käsittelevä tiedonhallintayksikkö käy usein ilmi muista metatiedoista.

Poliisihallitus kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että lain tasolla säädetään asiarekisterin ylläpitovelvoitteesta (24 §). Huonona Poliisihallitus pitää sitä, ettei velvoite ole kaikin osin riittävän ylätasoinen, kuten sen lakitasoisena tulisi olla. Rekisteröitävien metatietojen yksilöiminen lain tasolla (kuten 23 §:ssäkin) ei ole tarkoituksenmukaista, ja se johtaa moniin aikaa vieviin, riskialttiisiin ja kalliisiin kehitystoimenpiteisiin tiedonhallintayksiköissä.

Vaikka Sähke2-normiin kohdistuu kiistanalaisuutta, siitä on ajan mittaan muodostunut tietojärjestelmähankkeissa ja tiedonhallintaratkaisuiden kehittämisessä käytetty työväline ja monin osin myös lähtökohta. Verraten Sähke2-normiin, lakiehdotus sisältää sellaisia metatietoja, joita ei nimenomaisesti mainita Sähke2:ssa. Tämä pätee myös tuoreeseen JHS-suositukseen 201 rekisteritiedon metatiedoista.

Poliisihallitus ehdottaa 23 §:n ja 24 §:n 2 momenttien poistamista kokonaan. Ehdotuksen 23 § 1 momentti ja 24 §:n 1 ja 3 momentit sen sijaan ovat kannatettavia. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lain pitäisi sisältää yleisen tason ohjaus ja periaatteet, joita täsmennetään ja tarkennetaan esimerkiksi tässä tapauksessa suosituksilla ja alemmanasteisilla normeilla. Liian spesifit metatietovaatimuksen lain tasolla eivät ole tarkoituksenmukainen keino lain ehdotettuihin tavoitteisiin nähden. Ehdotettuun liittyy myös tietojärjestelmiin ja kuvauksiin liittyvää vaikutusten arviointia, jota ehdotuksessa ei ole tehty.

## 9.2 Kuvaus asiarekisteristä (25 §)

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että asiarekisteristä tai niiden osista on pystyttävä tuottamaan tiedot niiden julkisista merkinnöistä. Perusteluiden mukaan kyse olisi tietojärjestelmien pakollisesta ominaisuudesta. Poliisihallitus ehdottaa, että pakollisuutta lavennettaisiin. Poliisilla on toistaiseksi sellaisia asiankäsittelyprosesseja, joissa yhden asian käsittelyyn voi liittyä jopa useita kymmeniä teratavuja tietoaineistoja. Tällaisesta tietomassasta ei ole yksinkertaista tuottaa erikseen julkista ja salassa pidettävää tietoa. Perusteluiden nykytuotoilu viittaa ainakin osittain tilanteeseen, jossa tiedonhallintayksiköt käsittelevät jo pitkälti rakenteista tietoa ja rakenteisia asiakirjoja. Julkisten ja salassa pidettävien tietojen tuottaminen rakenteisesta muodosta on yksinkertaisempaa.

Poliisihallitus pitää erittäin hyvänä sitä, että asiarekisterikuvauksen julkaiseminen julkisessa tietoverkossa ei ole ehdotonta, vaan kuvaus tai sen osa voidaan jättää julkaisematta, jos niihin sisältyy salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja.

## 9.3 Tietoaineistojen hallinta palveluja tuottaessa (26 §)

Säännös on lähtökohdiltaan perusteltu, mutta sen soveltamisalaa tulisi selkiyttää perusteluissa. Soveltuuko säännös esimerkiksi kaikkiin sisäisiä tukipalveluja tuottaessa muodostuviin tietoaineistoihin? Jos kyllä, niin tämä voisi lisätä merkittävästi viranomaisten velvoitteita nykyisestä.

## 10 Ehdotuksen 7. luku, tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (27–31 §)

### 10.1 Tietoaineistojen sähköinen muoto ja niiden saatavuus (27 §)

Poliisihallitus pitää ehdotettua säännöstä ja sähköisen toimintaympäristön lähtökohtaa tavoiteltavana ja valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisena. Pienenä yksityiskohtana ehdotettakoon, että pykälän otsikosta voisi poistaa niiden-sanon. Otsikko olisi siten tiiviimpi eikä ylimääräisen sanan poistaminen vaikuta sen ymmärrettävyyteen tai sisältöön. Lisäksi Poliisihallitus toteaa säännöksestä seuraavaa.

Ehdotettu 2 momentti on tavoitteeltaan hyvä ja tarkoituksenmukainen, mutta poliisin toimintaympäristössä osin ongelmallinen. Poliisilla on muun muassa tutkinnan ja lupahallinnon osa-alueilla merkittäviä ja määrällisesti miljoonia tapauksia, joihin liittyvä käsittelyprosessi on joko osittain tai täysin paperimuotoista. Osittain tämä liittyy meneillään oleviin mittaviin tietojärjestelmähankkeisiin. Tilanne on ongelmallinen, koska tarvittavia voimavaroja aineistojen sähköiseen muotoon saattamiseen asian käsittelyn päättyessä ei ole.

Ottaen huomioon ehdotetun velvoitteen rekisteröidä ja yksilöidä asian- ja palvelunhallinnassa syntyvät tiedot ja tässä pykälässä viranomaisille tiedoksi tulleiden postilähetysten digitointivaatimus, jää epäselväksi kaksi seikkaa. Ensinnäkin ehdotetun 27 § 2 momentin perusteluiden perusteella on tulkittavissa, että viranomaisen on velvollinen rekisteröimään kaiken sille saapuneen materiaalin, myös kaikensisältöiset tiedoksi tulleet kirjelmätykset. Toisekseen myös tämänkaltaiset tietoaineistot velvoitettaisiin digitoimaan. Viranomaisen toimintaympäristöön ja prosesseihin kuulumattoman tiedoksi-luonteisen tietoaineiston rekisteröintivaatimus ei ole tarkoituksenmukainen. Tiedoksi tulleet kirjelmätykset, kuten mainokset tai lehdet, eivät liity viranomaisen toimintaan eikä niitä kuulu rekisteröidä tietovarantoihin ja -järjestelmiin. Tähän pohjautuen niiden digitointivaatimus on perusteeton. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee tarkentaa rekisteröinti- ja digitointivaatimuksia näiltä osin.

Poliisihallitus kiinnittää myös huomiota aineiston siirtämisen ja luovuttamisen käsitteiden selkeään ja yhdenmukaiseen käyttämiseen. Arkistonäkökulmasta asiakirjojen luovuttamisella tarkoitetaan asiakirja-aineiston ja niiden omistusoikeuden luovuttamista viranomaiselta arkistoon. Asiakirjojen siirtämisellä tarkoitetaan asiakirja-aineiston fyysistä siirtämistä viranomaiselta Kansallisarkiston säilytystiloihin. Usein puhutaan yksinkertaisemmin arkistosiirroista.

## 10.2 Tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten (28 §)

Pykälän tarkoituksena on ehdotuksen mukaan vähentää tarpeetonta tiedonkeruuta ja hyödyntää tietovarantoja paremmin viranomaiskoneiston sisällä. Poliisihallitus pitää hyvänä lähtökohtana, että viranomaisen olisi lähtökohtaisesti itse kerättävä tarvitsemansa tiedot asian käsittelemiseksi tai palvelun tuottamiseksi niistä tietovarannoista, joihin sillä olisi tiedonsaantioikeus. Yksityiskohtaiset perustelut jättävät kuitenkin jonkin verran tulkinnanvaraa eikä ole täysin selvää, millaisissa tilanteissa säännös tulisi sovellettavaksi. Poliisihallituksen tulkinnan mukaan ehdotettu 28 § koskisi tilanteita, joissa ennakkoon tiedetään, mitä tietoja asiankäsittelyssä tullaan tarvitsemaan (esimerkiksi tiedot on määritelty ennakkoon lomakkeella). Velvoite tulisi siis rajata täsmällisemmin siten, että säännöksessä tarkoitetaan nimenomaan toiselta viranomaiselta saatavia näiden määrättyjä käyttötarkoituksia varten tuottamia otteita ja todistuksia, ei yleisesti toisen viranomaisen asiakirjoja, joihin toisella viranomaisella voi myös olla tiedonsaantioikeus.

### 10.3 Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä (29 §)

Ehdotuksen 29 §:ssä säädetään paljon yhdessä säännöksessä. Poliisihallitus pitää poliisin nykyisessä toimintaympäristössä tärkeänä, että viranomaisten henkilötietojen käsittelyä sääntelevä lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen henkilötietojen käsittelyn erityisesti viranomaisten tietojenvaihdon osalta ja että tietojen käyttö ja luovuttaminen on riittävän joustavasti mahdollista myös poikkeustilanteissa (kuten terrorismi ja lapsikaappaustilanteet).

Tietojärjestelmien välisien teknisien rajapintojen toteutus on osoittautunut haasteelliseksi muun muassa eri viranomaisten käytössä olevien järjestelmien eroavaisuuksista johtuen. Esimerkiksi pelkästään poliisilla on tuotantokäytössä useita kymmeniä eri tietojärjestelmiä elinkaarensa eri vaiheissa. Uusien velvoitteiden toteuttaminen vanhoihin järjestelmiin ei myöskään usein ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista. Toisaalta uusien järjestelmienkään kohdalla uusien vaatimuksien huomioon ottaminen kattavasti esimerkiksi jo hankintasopimusvaiheessa voi osoittautua haasteelliseksi, huomioiden nykyisten tietojärjestelmähankeiden laajuus ja kesto.

Toisen viranomaisen tiettyyn tietojärjestelmään voi olla tarvetta luoda myös useita erillisiä teknisiä rajapintoja. Poliisilla on esimerkiksi tarve saada tietoja väestötietojärjestelmästä usealla eri poliisin käytössä olevalla tietojärjestelmäsovelluksella, joita käytetään erilaisissa käyttötarkoituksissa ja tehtävissä (esimerkiksi poliisin kenttäjärjestelmät). Näissä tapauksissa on tärkeää, että tietojenvaihto voidaan teknisesti toteuttaa sovellusrajapinnoista riippumatta tehtävien edellyttämällä tavalla.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksen mukaan luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi varmistetaan teknisesti. Vaatimus teknisestä varmistamisesta ei Poliisihallituksen mielestä ole tässä kohtaa sopiva. Teknisesti-sanamuodon sävy viittaa mahdollisiin velvoittaviin tietojärjestelmämuutoksiin, joita ei ole hyvä säännellä laissa liioin. Poliisihallitus ehdottaa, että teknisesti-sana poistetaan, ja puhutaan vain yleisellä tasolla varmistamisesta ottamatta kantaa sen tapaan.

Ehdotuksen mukaan teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittelee tiedon luovuttava viranomainen. Lisäksi ehdotetaan, että suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, on tietorakenteen kuvaus määriteltävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Poliisihallitus katsoo, että tällaisten määrittelyiden ja kuvausten tulisi olla mahdollisimman standardeja eikä organisaatio- tai hallinnonalakohtaisia.

### 10.4 Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle (30 §)

Säännöksen mukaan katseluyhteyden avaamisella ei tarkoitettaisi varsinaisesti tietojen siirtoa, vaan katseluyhteyden avulla varmistettaisiin ajantasaisista tietovarannoista viranomaisten tehtävien hoitamiseksi tarpeellisten tietojen paikkansapitävyyden ja ajantasaisuuden yksittäisissä

tilanteissa. Tietojen siirto viranomaisten tietojärjestelmien välillä tulisi säännöksen mukaan toteuttaa 29 §:ssä tarkoitettujen teknisten rajapintojen avulla tai muulla tavalla. Asiakohdassa käsitteen "tietojen siirto" käyttö on harhaanjohtava, koska tilanteessa tapahtuu joka tapauksessa tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä tietosuojalainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi tietoja käsittelevällä taholla on usein kuitenkin eri käyttötarkoituksissa lakiin perustuva oikeus käyttää, tallettaa ja muutoin käsitellä katseluyhteyden kautta toisen viranomaisen tietojärjestelmistä "katseltuja" tietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa.

Katselumahdollisuuden rajoittaminen vain tiedonsaantioikeuden määrittämiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin on välttämätöntä nykyiset tietosuoja- ja tietoturvalveloitteet huomioiden. Poliisihallitus pitää muutoinkin erittäin tärkeänä, että päätösvalan tietojen luovuttamisessa tulee jatkossakin säilyä luovuttavalla taholla, koska tietojen luovuttaja vastaa aina osaltaan tietojen käsittelyn asianmukaisuudesta muiltakin osin.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen olisi toteutettava tietovarantoonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen. Tämä vaatimus ei vaikuta esitetyllä tavalla realistiselta, vaikkakin on hyvä tavoitetta. Käyttökelpoisempänä vaihtoehtona Poliisihallitus näkee sen, että kun tietoja vaihdetaan organisaatioiden välillä teknisen katseluyhteyden avulla, vastaa tietoja vastaanottava organisaatio henkilöstönsä osalta tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja valvonnasta.

## 10.5 Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille (31 §)

Pykälätekstin mukaan luovuttavan viranomaisen on tarvittaessa varmistettava, että tietoja saava toimija noudattaa säädettyjä tietoturvalveloitteita. Poliisihallitus katsoo, että veloitteen on syytä olla tiedon saajan eikä tiedon luovuttajan velvoittava. Tiedon saajan on osoitettava veloitteiden noudattaminen sen sijaan, että luovuttajan olisi tämä varmistettava. Nykymuotoilu johtaa pahimmillaan riskiin, ettei tietoja luovuteta muille kuin viranomaiselle.

Poliisihallitus toivoo lisäksi täsmennyksiä ehdotuksen perusteluihin. Toistaiseksi ei ole täysin selvää, luodaanko 31 §:ssä kansalaisille oikeus palveluun teknisin rajapinnoin.

## 11 Ehdotuksen 8. luku, tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (32–38 §)

### 11.1 Tietoaineistojen arkistointitarpeen määrittäminen (33 §)

Julkishallinnolle on mitä ilmeisimmin tarkoitus ja tavoite luoda yhteinen arkistopalvelu. Sen perusinfrastrukturi olisi tarkoitus hankkia vain kerran, ja tarvittaessa ratkaisua voidaan monistaa. Poliisihallitus pitää tätä kannatettavana. Suunnittelussa ja toteutuksessa pitää kuitenkin ottaa huomioon se, että tiedonhallintayksiköiden omat arkistointiratkaisut ja kyseinen julkishallinnon yhteinen arkistopalvelu ovat yhteentoimivia. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että tiedonhallintayksiköiden on mahdollista siirtää tietoaineistojaan myöhemmin yhteiseen arkistopalveluun ongelmitta.

Poliisihallitus pitää hyvänä sitä, että ehdotus on riittävän väljä. Väljyys jättää sopivasti tilaa tulevaisuudessa tapahtuville muutoksille, joita ei voida vielä tietää. Poliisin näkökulmasta kiinnostava ja samalla epäselvä, linjauksia vailla asia on se, voidaanko tuve-arkkitehtuuriratkaisuja monistaa kuten julkishallinnon yhteistä arkistopalvelua. Poliisihallitus pitää kuitenkin jo pelkästään yhteentoimivuuden edistämiseksi erittäin tärkeänä sitä, että julkishallinnon yhteisen arkistopalvelun toteutuksessa huomioitaisiin mahdollisimman paljon turve-viranomaisten käsittelemien tietojen luonteesta johtuvat tarpeet arkistoratkaisulle.

Lisäksi Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan arkistoitavia tietoaaineistoja ovat viranomaisten *keskeisiä* yhteiskunnallisia tehtäviä ynnä muuta johtamista ja päätöksentekoa kuvaavat *olennaiset* tietoaaineistot. Muotoilu kuulostaa siltä, että vain niin sanotut viralliset ja joskus suppeatkin viranomaisaineistot katsotaan olevan kyllin tarpeellisia, että ne halutaan arkistoida. Viranomaistoiminnassa käsitellään tällaisten tietoaaineistojen lisäksi monenkirjavia muitakin tietoaaineistoja, joita ei ehdotuksen mukaan arkistoitaisi. Tällöin riskinä on se, että monet tutkimuksen kannalta kiinnostavat, arjen ilmiöitä ja trendejä kuvaavat tiedot hävitettäisiin. Osa hävitettävistä aineistoista saattaa olla sellaisia, että ne nousevat myöhemmin yleisen tarkastelun keskiöön ja voivat liittyä keskeisiin asioihin, kuten tasa-arvoon ja ihmisoikeuksiin.

#### 11.2 Kansallisarkiston lausunto arkistoinnista ja tietoaaineistojen arkistoinnista päättäminen (34–35 §)

Poliisihallitus pitää monin tavoin tiedonhallintalaissa ehdotettua prosessia tietoaaineistojen säilytys- ja arkistointitarpeiden määrittelystä sekä siihen liittyvien menettelyiden ja siinä osallisten toimijoiden rooleja tarkoituksenmukaisena. Lakisääteisiä tehtäviä hoitavilla viranomaisilla ja tiedonhallintayksiköillä, joissa viranomaiset toimivat, on mitä parhain asiantuntemus ja käsitys toiminnassa syntyvien tietoaaineistojen säilytys- ja arkistointiarvosta. Tämä puoltaa sitä, että arvioita tulee tehdä yhteistyössä hajautetusti tiedonhallintayksiköiden, Kansallisarkiston ja tiedonhallintalautakunnan kesken.

Ehdotetun 35 §:n osalta Poliisihallitus katsoo keskeiseksi, että arvioitaessa arkistointipaikan vaikutuksia suhteessa tiedonhallintayksikön voimavaroihin, tarkastellaan kokonaisuutta myös niin päin, että loogiseen arkistoinfrastruktuuriin kuuluvien osien jatkuvaan ylläpitämiseen on turvattava tiedonhallintayksikön riittävät taloudelliset voimavarat.

Muuna huomiona Poliisihallitus kiinnittää huomiota ehdotuksessa käytettyyn tuhoamisen käsitteeseen. Tuhoamisen käsite pohjautunee tässä tietosuoja-asetuksen suomennokseen. Oikeampi käsite tuhoamisen sijaan olisi hävittäminen. Poliisihallitus toivoo, että tiedonhallintalaissa puhuttaisiin hävittämisestä eikä tuhoamisesta. Tuhoaminen on tiedonhallinnallisesti vieras käsite, kun taas hävittäminen on hyvin vakiintunut. Käsitevalintaa ei ole hyvä perustaa säädöskäännökseen, joka mitä ilmeisimmin ollaan muutoinkin päivittämässä harhaanjohtavista käsitteistä eroon pääsemiseksi. Tässä kohdin tavoiteltu yhdenmukaisuus on ymmärrettävää, mutta vertailukohta ontuva.

### 11.3 Tietoaineistojen siirtäminen arkistoon ja arkiston hallinnointi (36 §)

Vaatimukset arkistojen tietoturvallisuudesta ovat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kannatettavia.

Tiedonhallintayksikön käsite ei tässäkään säännöksessä sovi poliisihallintoon. Käsite ei ole sisällöllisesti yksiselitteinen eikä viittaa samanlaatuisen tiedonhallintayksikköön poliisissa ottaen huomioon poliisin tiedonhallintapolitiikassa määritelty tiedon omistajuus ja tiedon vastuutaho. Tämän säännöksen tietorakenteita ja tiedostomuotoja koskeva velvoite kohdistuisi poliisissa pääsääntöisesti Poliisihallitukseen, mutta kukin poliisiyksikkö vastaa itse tietoaineistoidensa siirtämisestä arkistoon. Käsite ei siis ole täysin sopimaton tässä kohtaa, mutta sen merkityssisältö ei missään tapauksessa ole yksiselitteinen eikä yhdenmukainen, mikä on omiaan aiheuttamaan tulkintoja ja sekaannuksia.

### 11.4 Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi (37 §)

Poliisin toimintaympäristössä tutkimuskäyttöön luovutettava aineisto sisältää usein tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaisiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä tietoja tai yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten henkilön seksuaaliseen suuntautumiseen tai käyttäytymiseen liittyviä tietoja. Tällaisten tietojen osalta tietojen uudelleenikäytön motiivien arvioiminen edellyttää erityistä asiantuntijuutta ja kokemusta, jollaista korkeakouluilla, tutkijoilla tai tutkimusryhmillä ei ole. Poliisihallitus näkee riskinä, että rekisteröityjen oikeudet eivät toteutuisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla. Myös tästä näkökulmasta katsoen erityisesti arkaluontoisen tiedon alkuperäisen omistajan tulee saada päättää tietojen jatkokäsittelystä ja uudelleenkäsitelystä tutkijan tai tutkimusryhmän päätöksen sijaan.

Luovutetun aineiston osalta korkeakoulu toimisi rekisterinpitäjänä ja päättäisi aineiston edelleen luovutuksesta tutkimuskäyttöön ja tilastointiin. Arkaluontoisen aineiston osalta aineiston edelleen luovutus edellyttäisi korkeakoulun tietosuojavastaavan lausuntoa. Epäselväksi esityksessä jää, millä edellytyksillä tutkija voisi luovuttaa arkaluontoista henkilötietoa sisältävän aineiston edelleen toiseen tutkimukseen ja miten valvottaisiin tietosuojan toteutumista korkeakoulun tietosuojavastaavan lausuntoa vastaavalla tavalla. Lisäksi ehdotuksessa jää epäselväksi, mikä taho vastaisi vaikutustenarvioinneista yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa ja tietosuojalakehdotuksen mainitsemisissa tilanteissa ja siitä, että tällainen vaikutustenarviointi tulee tietojen uudelleenluovutusten yhteydessä tehdyksi.

Ehdotetun sääntelyn ongelmana on myös tiedon alkuperäisyyden vaarantuminen yhteyden katketessa tiedon alkuperäiseen omistajaan. Lisäksi ehdotuksesta puuttuvat tilanteet, joissa tiedon alkuperäinen omistaja on asettanut ehtoja tutkimuskäyttöön luovutettujen tietojen suojaustoimenpiteille ja tiedon jatkokäsittelylle. Erityisesti tällaisissa tapauksissa tiedon alkuperäisen omistajan tulee saada päättää tietojen jatkokäsittelystä ja uudelleenkäsitelystä tutkijan tai tutkimusryhmän päätöksen sijaan.

Edellä mainitun lisäksi ehdotuksessa ei ole riittävän selkeällä tavalla tuotu esiin sitä, että mikäli tiedonhallintayksikkö tai viranomainen arkistoi itse tietoaineistojaan, päätösvalta näiden arkistoitujen tietoaineistojen uudelleen- ja tutkimuskäytöstä on kyseisellä tiedonhallintayksiköllä tai viranomaisella itsellään. Tämä on poliisin näkökulmasta tärkeää saada kirjatuksi riittävän selkeällä tavalla.

#### 11.5 Arkistoitujen tietoaineistojen kansallinen metatietopalvelu (38 §)

Ehdotetulla metatietopalvelulla viitataan todennäköisesti jo kehitteillä olevaan AHA-palveluun. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua koota yhteen palveluun kuvaukset siitä, mitä tietoaineistoja on arkistoitu minnekin. Siten arkistoja ylläpitävät tahot on helpompi löytää. Tärkeää olisi kuitenkin saada tietää, mitä tietoja palveluun on tarkoitus luovuttaa siitäkkin huolimatta, että palvelun on tarkoitus olla tietoaineistorekisteri eikä sinne luovuteta suoraan mitään yksittäisiä metatietoja.

Hieman epäselväksi jää, luovutetaanko metatietopalvelun kautta suoraan arkistoituja tietoaineistoja. Mikäli näin on, sovelletaanko luovutussäännöksiä julkisuuslain mukaan?

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotuksessa on syytä selventää, että arkistoitujen henkilötietojen käsittelystä säädetään nimenomaan erikseen tietosuojalaissa. Tämä on oleellista tulkinnanvaraisuuksien poistamiseksi.

#### 12 Ehdotuksen 9. luku, erinäiset säännökset (39–40 §)

Siirtymäsäännösten osalta ehdotus sisältää useita eri määräaikoja, joista osa on ristiriidassa keskenään pykälätekstissä ja perusteluissa. Selkeyden ja paremman hallittavuuden vuoksi Poliisihallitus esittää, että siirtymäaika olisi kaikille vaadituille toimenpiteille yhtenäinen, eli noudatettaisiin vain yhtä siirtymäaikaa usean sijaan.

Siirtymäsäännöksissä on hyvä kiinnittää huomiota myös tiedonhallintayksiköiden ja niissä toimivien viranomaisten tiedonhallinnan voimavaroihin. Vaikka ehdotettu sääntely ei varsinaisesti tuo uusia velvoitteita (ottaen huomioon, että moni tällä hetkellä suosituksen tasolla oleva velvoite kirjoitettaisiin nyt lain tasolle), aiheutuu erilaisten kuvausvelvoitteiden ja muiden vastuiden täyttämisestä viranomaisille valtaisa työ. Poliisihallinnossa on merkittävä määrä erilaisia prosesseja, tietovirtoja, tietovarantoja ja tietojärjestelmiä puhumattakaan niiden mitä moninlaisimmasta kirjosta. Sen lisäksi, että kuvattavan kokonaisuuden hallinta ja yhteen koostaminen jo olemassa olevistakin kuvauksista on todella laaja, on tätä työtä varten joissakin poliisiyksiköissä hyvin vähäiset resurssit. Siirtymäsäännöksissä tulisi siis riittävällä tavalla antaa aikaa tiedonhallinnan järjestämiseen säädetyllä tavalla.



### 13 Muita huomioita

#### 13.1 Ehdotetut muutokset julkisuuslain 25 §:ään

Poliisihallitus pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Erityisesti SALASSA PIDETTÄVÄ -leimauksen säätäminen laissa on kannatettavaa ja selkeyttävää. Samoin pykälän 2 momentin täydentäminen salassapitomerkin poistamisesta on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tarpeellinen.

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA -merkinnästä. Tämän merkinnän käyttäminen ja sen perusteiden esittäminen jää esityksessä vielä epäselväksi. Esimerkiksi epäselväksi jää, tuleeko tällaista merkintää käyttää, kun kyse on vahinkoedellytyslausekkeeseen perustuvasta salassapidon arvioinnista. Ilmeisesti näin ei kuitenkaan ole, mutta esityksessä ja soveltajan näkökulmasta tämä jää epäselväksi, minkä vuoksi ehdotusta perusteluineen tulee selkeyttää.

Lisäksi ehdotuksen mukaan kaikkia valmisteluvaiheen asiakirjoja ei olisi tarkoitus merkitä kyseisellä HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA -merkinnällä, vaan ainoastaan ne, jotka täyttävät merkitsemiselle säädetyt edellytykset ja joiden merkitsemiselle katsotaan olevan erityisiä perusteita. Ehdotuksessa ei kuitenkaan tarkenneta, mitkä tällaiset edellytykset ovat. Kun kyse on vielä uudesta säännöksestä, tulisi tässä olla myös joitakin esimerkkejä, jotka kuvaisivat parhaiten kyseisenlaisia tilanteita vastaisuuden varalle tulkinnan ja soveltamisen avuksi. Samassa kohdassa yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös henkilötietojen paljastamiseen ja niiden käsittelyyn liittyvään vaitiolovelvollisuuteen. Tässä kohdassa olisi hyvä ottaa viittaus siihen lainsäädäntöön, johon tässä viitataan, koska nämä asiat ovat soveltajan näkökulmasta hyvin epäselviä.

Poliisihallitus katsoo, että julkisuuslain 25 §:ään liittyy eräs käytännön ongelma, johon uusi säännösehdotuskaan ei tarjoa vastausta. Poliisihallitus ehdottaa, että 25 § 2 momentin muotoilua tarkistettaisiin siten, että se huomioi paremmin esitutkinta-aineistoon liittyvän salassapidon niissä tilanteissa, kun aineistosta toimitetaan kappale syyttäjälle. Poliisihallitus ehdottaa uudeksi muotoiluksi seuraavaa: "Kun asiakirjan tai siinä olevien tietojen salassapidolle ei enää ole perusteita tai viranomaiselle toimitetussa asiakirjassa oleva merkintä johtaa harhaan, merkinnän sisältävän asiakirjan tultua osaksi toista asiakirjaa, merkinnän poistamisesta tai muuttamisesta on tehtävä merkintä asiakirjaan, johon alkuperäinen merkintä on tehty. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään asiakirjaa ulkopuoliselle annettaessa."

#### 13.2 Muuta huomioitavaa

Poliisihallitus haluaa kiinnittää vielä huomiota julkisuuslain 18 § 4 momenttiin. Vasta viime aikoina tietoisuus ja ymmärrys sen sisällöstä on kasvanut. Poliisihallitus haluaakin varmistaa, että jatkossa käy riittävän selvästi ilmi, ettei tietojen poistaminen tarkoita automaattisesti niiden hävittämistä. Ehdotus jättää tällä hetkellä käsittelemättä lakisääteisten

poistosääntöjen vaikutusta tiedon elinkaareen. Asiaan olisi hyvä saada selvyys ainakin lain perusteluissa.

## 14 Vaikutusten arviointi

### 14.1 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

Velvoitteiden vaikutuksia on vähätelty ehdotuksessa. Siinä ei ole otettu riittävästi huomioon sitä, että tiedonhallintayksiköt ja viranomaiset ovat hyvin erilaisia. Tiedonhallinnan suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden toteuttaminen edellytetyllä tavalla vaativat huomattavia voimavaroja. Tähän liittyen vaikutustenarviointi on ehdotuksessa miltei olematon. Budjettinäkökulmasta asian pitäisi olla niin, että suunnittelu- ja kuvausvelvoitteiden toteuttamiseen ja niihin liittyvien tehtävien hoitamiseen osoitetaan nimenomaisesti varat tähän tarkoitukseen. On syytä myös huomioida, että investointien lisäksi on olemassa erilaisia vuosi- ja muita pysyviä kustannuksia.

### 14.2 Tietoturvallisuus

Ehdotetut muutokset ovat pitkälti poliisin omaksumien käytäntöjen, linjausten ja periaatteiden mukaisia.

### 14.3 Asian ja palvelujen tiedonhallinta

Ehdotettujen metatietomuutosten (uudet metatietokentät, turvallisuusluokittelun laajentaminen ja uudet salassapitomerkinnot) kustannusvaikutukset voivat ehdotusten toteutuessa olla valtaiset. Kustannusten lisäksi muutokset vaatisivat suuren määrän uutta ohjeistusta, tiedonohjaussuunnitelman päivittämistä, salassapitoleimojen päivittämistä ja mahdollisesti monien operatiivisten järjestelmien päivittämistä. Tällaisten muutosten läpivienti ottaa aikansa eikä ole yksinkertaista.

Vaikutustenarviointi metatietomuutosten osalta on ehdotuksessa olematon. Kyse ei ole ainoastaan ehdotuksen kustannusvaikutuksista, vaan vaikutuksista jo olemassa oleviin ja kehitettäviin tietojärjestelmiin sekä kuvaustyökaluihin. Koska velvoitetta ei ole rajattu, se koskisi myös muun muassa elinkaarensa päässä olevia järjestelmiä, joihin ei ole lainkaan tarkoituksenmukaista toteuttaa vaadittuja muutoksia. Huomioitavaa on myös, ettei muutoksia välttämättä ole edes mahdollista toteuttaa kaikilta osin. Julkishallinnon laajuudessa ehdotetut metatietomuutokset aiheuttaisivat lukuisia teknisiä ongelmia ja mahdollisesti järjestelmätoimittajille huomattavan positiivisen kassavirran lisäksi myös ruuhkaa toimittajapäissä toteuttaa muutokset teknisesti.

Uusi HARKINNANVARAISESTI ANNETTAVA -merkinnän ei nähdä tuovan nykytilanteeseen juurikaan helpotusta järjestelmänäkökulmasta. Vaikkei tiedon julkisuusluonnetta arvioida tiedonohjauksen avulla vaan lakiin perustuen, pitää järjestelmätasolla kuitenkin määrittellä, että tällaisella merkinnällä varustetut tietoaineistot eivät ole varsinaisesti salassa pidettäviä mutteivät julkisiakaan, vaan jollakin tavalla rajattuja. Käytännön määrittelytyön kannalta toteutus olisi hyvin haasteellinen.

#### 14.4 Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa

Poliisihallitus viittaa lausunnossaan aiemmin esittämäänsä.

#### 14.5 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Poliisihallitus kannattaa sitä, että lain tasolla turvataan ja veloitetaan asianmukaiseen ja turvalliseen tietoaineistojen säilyttämiseen ja arkistointiin. Siinä on kuitenkin myös riskejä. Yhtäältä asetettuja vaatimuksia ei saada toteutettua (ainakaan täysimääräisesti), jollei niiden toteuttamiseen saada riittävää ohjausta, resursseja, palveluostoja ja niin edelleen.

Yhteentoimivuuden näkökulmasta paras ratkaisu olisi, että julkishallinnolle hankittava arkistoratkaisu olisi käytettävissä viimeistään lain voimaantulon tai siirtymäsäännösten puitteissa. Tämä olisi tarkoituksenmukaista jo siksin, ettei tiedonhallintayksiköissä tarvitsisi suunnitella, määritellä, toteuttaa ja ylläpitää vastaavia omia arkistointijärjestelmiä. Siten säästettäisiin merkittävä määrä kustannuksia ja voimavaroja. Ratkaisu tukisi yhteentoimivuutta siten, ettei tiedonhallintayksiköiden omien ja julkishallinnon yhteisen arkistopalvelun välillä tarvitsisi tehdä erilaisia mäppäyksiä ja muita toimenpiteitä, jos niiden tietomallit tai tekniset toteutukset eivät sovi yhteen.

Poliisihallitus haluaa kuitenkin korostaa, että yhteentoimivuutta ei tule tavoitella siten, että tiedonhallintayksiköt joutuisivat luopumaan tekemistään linjauksistaan käynnissä olevien hankkeiden ja jo tuotantokäytössä olevien tietojärjestelmien osalta. Yhteentoimivuus ei saa olla siten ehdotonta pakottavuutta, vaan tiedonhallintayksiköiden on voitava jatkaa suunnittelu- ja toteutustöitään valitsemillaan ratkaisuilla.

Tiedonhallintayksiköt voisivat hoitaa arkistotehtävää omissa järjestelmissään siten, että tietoaineistoja kuitenkin lopulta siirrettäisiin yhteiseen arkistopalveluun. Siirtosykli arkistoitujen tietojen osalta voisi tällaisissa tapauksissa olla taaja. Tarkoituksenmukaista olisi joka tapauksessa suunnitella arkistointiratkaisut ja arkistopalvelu siten, että julkishallinnon yhteisessä arkistopalvelussa huomioidaan riittävästi tuveviranomaisissa käsiteltävien tietojen luonteesta johtuvat erityiset tarpeet ja vaatimukset. Tämän lisäksi suunnittelun päämääränä olisi hyvä olla oletus siitä, että tiedonhallintayksiköiden omista arkistoista siirretään arkistoituja aineistoja säännöllisesti julkishallinnon yhteiseen arkistopalveluun. Kun kyse on kansallisen kulttuuriperinnön vaalimisesta, tulisi valtion osallistua arkistoinnista aiheutuviin kustannuksiin ja turvata tiedonhallintayksikön siihen tarvitsema rahoitus.

Poliisihallitus pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että tiedonhallinnan kentällä kyettäisiin tarjoamaan toimintaa ohjaavien toimijoiden toimesta hyviä standardeja ratkaisuita, työkaluja ja järjestelmiä. Tämä edistäisi paitsi yhteentoimivuutta, myös kustannussäästöjä ja hillitsisi moninkertaisen työn tarvetta sekä arvokkaan tiedon menettämistä.

Ylitarkastaja

Riina Loppi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 01.10.2018 klo 13:25. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Lausuntopalvelu.fi (Valtiovarainministeriö)

Tiedoksi

Poliisihallituksen yksiköt  
Niina Uskali, Poliisihallitus  
Poliisihallituksen valmisteluryhmä  
Sisäministeriö