OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Virpi Korhonen

24.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 284/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Esityksen tavoitteena on uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevaa yleissääntelyä ja näin tehostaa viranomaisten tiedonhallintaa. Tarkoituksena on säätää uusi yleislaki, johon koottaisiin sääntelyä muista hallinnon yleislaeista sekä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetusta laista (634/2011). Ehdotettu laki korvaisi muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Esityksen tavoitteeksi mainitaan, että tietoon perustuvat julkiset palvelut ja toiminta olisi mahdollista toteuttaa entistä laadukkaammin, tuloksellisemmin ja tehokkaammin laadukkaan tiedonhallinnan tukemana. Tällaista tavoitetta voidaan pitää kannatettavana. Viranomaisten tietoaineistojen hallinnalla edistettäisiin myös julkisuusperiaatteen toteutumista. Hallituksen esityksessä on liitelakeina julkisuuslain lisäksi myös eräitä muita oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvia säädöksiä. Oikeusministeriö on osallistunut säädösehdotusten valmisteluun.

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan lakiehdotuksen 4 luvussa säädettäisiin tietoturvallisuudesta. Sääntely korvaisi paitsi julkisuuslain, myös osin sen nojalla annetun valtionhallinnon tietoturvallisuutta koskevan valtioneuvoston asetuksen sääntelyä (681/2010). Osana uudistusta ehdotetaan luovuttavaksi asiakirjojen suojausluokituksesta ja mainittuun luokitukseen kytkeytyvistä asiakirjan käsittelyvaatimuksista. On syytä korostaa, että suojausluokituksesta luopuminen ei tarkoita, etteikö erityyppisiin ja erilaisia tietoja sisältäviin asiakirjoihin liittyviä riskejä ja niistä johtuvia vaatimuksia käsittelytoimille tulisi jatkossakin tunnistaa ja ottaa asiakirjojen käsittelyssä huomioon. Ehdotettu sääntely muodostaa kokonaisuuden,

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

johon kuuluu riskien arviointi, tietoturvallisuustoimenpiteiden suunnittelu tunnistettujen riskien perusteella sekä tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttaminen. Riskienarviointi olisi luonteeltaan jatkuvaa. Myös henkilötietojen käsittelyssä ja suojaamisessa noudatetaan riskiperusteista lähestymistapaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) perusteella.

Turvallisuusluokittelusta säädettäisiin jatkossa julkisuuslain sijaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavalla lailla. Turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja niiden käsittelystä on 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan tarkoitus säätää kuten nykyäänkin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksen perustelujen mukaan tarkoitus ei ole muuttaa nykyisiä tietoturvallisuusasetuksessa säädettyjä turvallisuusluokkia. Keskeistä on, että mainittu alemman asteinen sääntely valmistellaan ehdotetun lain kanssa samaan aikaan voimaan tulevaksi sekä sisällöltään täsmälliseksi ja sellaiseksi, että säännökset antavat nykyistä vastaavan suojan kansainvälisille turvallisuusluokitelluille tiedoille.

Suojausluokituksesta luopuminen heijastuu myös turvallisuusselvityslakiin (726/2014). Esityksen 5. lakiehdotuksessa olevien turvallisuusselvityslakiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on pitää nykyistä vastaavana niiden tehtävien joukko, jotka mahdollistavat turvallisuusselvityksen tekemisen. Tämän vuoksi turvallisuusselvityslaissa ehdotetaan jatkossakin käytettäväksi nykyisiä suojausluokiteltujen asiakirjojen käsittelyvaatimuksia kuvaavia kriteeristöjä, kun arvioidaan turvallisuusselvityksen tekemisen edellytyksiä sekä sitä minkä tasoinen henkilöturvallisuusselvitys selvityksen kohteesta voidaan tehdä.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentti pitää sisällään viranomaista koskevan menettelysäännöksen, vaikka muutoin niistä ei ehdotettavalla julkisen hallinnon tiedonhallintalailla säädettäisi. Säännöksen tarkoituksena on vähentää asiakkaan vaivaa, jota sinänsä voidaan pitää hyvänä tavoitteena. Oikeusministeriö on asian valmistelun aikana nostanut esiin huolen ehdotetun 20 §:n suhteesta hallintolakiin ja uuden ehdotetun säännöksen myötä syntyvän asian käsittelyyn liittyvän uuden sääntelykokonaisuuden selkeydestä. Näiltä osin voidaan edelleen kiinnittää huomioita siihen, että erityisesti ehdotettu 20 §:n 2 momentin säännös saattaa aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia suhteessa hallintolaissa asian käsittelystä, selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta säädettyyn. Esityksen perusteella on kuitenkin vaikea hahmottaa säännösehdotuksen soveltamistilanteita kattavasti. Käytännössä tulee korostumaan tarve informoida hallinnon asiakasta erityisesti asianosaisaloitteisissa asioissa siitä, mitä otteita tai todistuksia viranomainen hankkii itse toisten viranomaisten tietovarannoista ja joita hallinnon asiakkaan ei tämän vuoksi jatkossa tarvitse toimittaa esitetyn vaatimuksen tueksi.

Esityksessä on eräitä perustuslain näkökulmasta olennaisia ehdotuksia kuten 19 §:n 3 momentin säännös mahdollisuudesta ulkoistaa asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen, 22-24 §:n säännökset teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaisen ja tiedonsaantiin oikeutetun toisen viranomaisen tai muun kuin viranomaisen välillä sekä 4 §:n säännös, jossa osoitetaan asetuksenantovaltuus säätää tiedonhallintayksikköjen välisestä tehtävien hoitamisesta laissa säädetystä poikkeavalla tavalla. Näiden säännösten sisältö tullee valtiosääntöisistä lähtökohdista perustuslakivaliokuntakäsittelyn aikana arvioitavaksi. Teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avaamista koskevien säännösten osalta on merkille pantavaa, että ne koskevat julkisten tietojen lisäksi myös salassa pidettäviä sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja. Säännökset korostavatkin käytännössä viranomaisen vastuuta ja huolellista harkintaa erityisesti ehdotetun 24 §:n osalta, jossa viranomaisen harkintaan jää teknisen käyttöyhteyden avaaminen myös muulle kuin viranomaiselle muuhun kuin avoimeen, julkiseen tietoon.

Esityksen riippuvuus muista esityksistä kohdassa on lueteltu esityksiä, joilla ehdotetaan muutettavaksi turvallisuusselvityslakia. Mainittujen esitysten lisäksi turvallisuusselvityslakiin on ehdotettu muutoksia myös eduskunnan käsiteltävänä olevilla hallituksen esityksillä 259/2018 vp ja 266/2018 vp.