Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari
Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo

30.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE (HE 284/2019 VP) LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja eräistä siihen liittyvistä laeista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleistä

Ehdotettu julkisen hallinnon tiedonhallintalaki on tarkoitettu tiedonhallintaa koskevaksi yleislaiksi, jonka tavoitteena on eri tavoin edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua ja tietoturvallisuutta sekä julkisuusperiaatteen toteuttamista. Uudessa laissa säädettäisiin myös viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta sähköisestä tietojen luovuttamisesta. Lakiin ei sisällytettäisi tässä vaiheessa arkistointia koskevia säännöksiä.

Uudella lailla kumottaisiin *julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki*. Lisäksi kumottaisiin *viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain* (julkisuuslaki) 18 § sekä 29 §:n 3 momentti. Julkisuuslaista ehdotetaan samalla muutettaviksi useita säännöksiä. *Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista* kumottaisiin 13 § ja 22 § sekä muutettaisiin 3 § ja 21 §.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lain säätämisen perusteiksi esitetyt seikat ovat sinänsä kannatettavia. Ongelma on se, että ehdotetun lain sisältö ei ole pysynyt kaikilta osin edellä todetuissa sääntelypuitteissa. Laki on kirjoitettu pitkälti tiedonhallinnasta vastaavien henkilöiden tai organisaatioiden näkökulmasta, mutta samalla lain säännökset ulottuvat muun hallinto-oikeudellisen yleissääntelyn piiriin ja jopa korvaavat sitä.

Tämän vuoksi uudesta yleislaista näyttäisi tulevan väistämättä erityisesti hallintoasioiden käsittelyyn sovellettava lisälaki. Samalla uusi laki rikkoo aikaisemmin säädettyjen yleislakien säännösten kokonaisuutta. Yleislait on aikanaan laadittu huomattavasti tätä hanketta laajemman valmistelun pohjalta asioiden elinkaaren mukaan systemaattisesti eteneviksi. Sääntelyn selkeyden kannalta yleislakien rikkominen ja korvaaminen uudella sääntelyllä ei näyttäisi lisäävän sääntelyn selkeyttä vaan päinvastoin synnyttävän uusia tulkintaongelmia.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta säädettäessä tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon viranomaisten erilaiset toimintaympäristöt, tehtävät ja asema sekä näiden merkitys tiedonhallintaa koskevalle sääntelylle. Hallituksen esityksen perusteella ei voida vakuuttua siitä, että näin olisi kaikin osin tehty. Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn itsetarkoituksellinen yhdenmukaistaminen voi johtaa merkittäviin kustannuksiin ja vaikeasti ennakoitaviin käytännön seurauksiin sekä vaikuttaa kielteisesti tiedonhallintalain tavoitteiden toteutumiseen.

2. Uuden lain soveltamisesta hallintotuomioistuimiin

Kumottaviksi ehdotettuihin säännöksiin sisältyvät muun ohella säännökset viranomaisen velvollisuudesta kirjata vireille tulleet ja käsitellyt asiat.

Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoitetussa mainitun momentin 1 kohdan mukaan pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Pykälän *2 momentin* mukaan kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 3 §:n mukaan siltä osin kuin mainitussa laissa ei toisin säädetä, hallintotuomioistuimiin sovelletaan, mitä asiakirjojen julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta tai muussa laissa säädetään.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 2 luvussa (mainitun lain *4–6 §*) säädetään oikeudenkäyntiä koskevien diaaritietojen julkisuudesta ja siitä, mitkä tunnistetiedot ovat salassa pidettäviä ja millä edellytyksin tuomioistuin voi antaa salassa pidettävän tunnistetiedon.

Uuden lain 26 §:ää (Asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot) ei sovellettaisi tuomioistuinten toimintaan (tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti). Sen sijaan tuomioistuimiinkin sovellettaisiin uuden lain 25 §:ää (Rekisteröinti asiarekisteriin). Sen johdosta, että sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain 13 § kumottaisiin, hallintotuomioistuinten osalta ei enää säädettäisi missään laissa, mitä tietoja sähköisesti saapuneista asiakirjoista on kirjattava.

Tiedonhallintaa koskeva sääntely on kohdistettu ensisijaisesti julkisia tehtäviä hoitaville hallintoviranomaisille. Tuomioistuimet eivät ole hallintoviranomaisia, vaan ne ovat hallinnosta riippumattomia ja niille on perustuslaissa asetettu muusta julkisesta vallasta olennaisesti poikkeava tehtävä. *Tuomioistuinten erityisasema ja tehtävät tulee ottaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta säädettäessä asianmukaisesti huomioon.*

Tiedonhallintalain soveltamisalaa on tuomioistuinten erityisasemaan liittyvistä syistä rajattu lakiehdotuksen 3 §:ssä. *Soveltamisalan rajaukset ovat sinänsä asianmukaisia, mutta osittain riittämättömiä.*

Esimerkiksi *tiedonhallintalakiehdotuksen 5 §:n tai 28 §:n* soveltamista ei ole tuomioistuinten osalta suljettu pois tai muutoin rajoitettu. Ehdotettu 5 § velvoittaisi tuomioistuimen (jota ilmeisesti olisi lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan pidettävä valtion tiedonhallintayksikkönä, vert. Tuomioistuinvirastosta jäljempänä todettu) ylläpitämään tiedonhallintamallia, joka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan olisi ”käytännössä --- tiedonhallintayksikössä noudatettava hallinnon sisäinen määräys siitä, miten asiankäsittely, palvelujen tuottaminen sekä niihin liittyvä tiedonhallinta on järjestettävä tiedonhallintayksikössä”. Ehdotettu 28 § koskisi puolestaan velvollisuutta ylläpitää tiedonhallintayksikön hallinnoimia tietovarantoja koskevaa kuvausta, josta perustelujen mukaan olisi mahdollista saada tietoa siitä, missä laajuudessa ja miten viranomainen käsittelee tietoja asian käsittelyn ja palvelujen tuottamisen yhteydessä.

Tuomioistuimella ei ole asiakkaita samassa mielessä kuin hallinnolla. Tuomioistuimessa on aina kysymys kunkin yksittäisen asian asianosaisista, joita voivat olla tapauksesta riippuen esimerkiksi yksityishenkilöt, yhtiöt tai muut yhteisöt, hallintoviranomaiset tai itsehallintoyhteisöt. Asian käsittelystä tuomioistuimessa on säädetty erikseen oikeudenkäyntimenettelyä koskevissa säädöksissä. Tuomioistuimen tulee asiaa käsitellessään turvata perustuslaissa säädetty oikeudenmukainen oikeudenkäynti, jonka asettamat vaatimukset esimerkiksi asian selvittämiselle ja asianosaisen kuulemisen laajuudelle ja toteuttamistavalle tulee arvioida jokaisen käsiteltävän asian laadun ja olosuhteiden kannalta erikseen.

Ehdotetun tiedonhallintalain 5 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintamallin tai 28 §:ssä tarkoitetun kuvauksen laatimista koskevat velvollisuudet eivät ole yhteensopivia tuomioistuinten aseman ja toimintaympäristön kanssa. Lakiehdotuksen perusteella jää ylipäänsä epäselväksi, miten asianosaisten toimittaman oikeudenkäyntiaineiston varassa toimivat tuomioistuimet edes voisivat mielekkäästi laatia edellä viitattuja malleja tai kuvauksia asian käsittelyn yhteydessä käsittelemistään tiedoista.

Tuomioistuinten asemaa ei näytä otetun asianmukaisesti huomioon myöskään *tiedonhallintalakiehdotuksen 22 §:ssä*, jonka mukaan viranomaisten *on lähtökohtaisesti toteutettava* säännöksessä kuvattu tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Kun jokaisella on julkisia asiakirjoja koskeva tiedonsaantioikeus, säännös näyttäisi johtavan siihen, että tuomioistuimen tulisi toteuttaa tekninen rajapinta (tai vähintäänkin arvioida ja perustella tällaisen rajapinnan tekninen ja taloudellinen toteuttamiskelpoisuus) jokaisen sellaisen viranomaisen kanssa, joka säännöllisesti pyytää tuomioistuimelta esimerkiksi julkisia päätöksiä. Pelkästään korkeimmassa hallinto-oikeudessa tällaisia tietoja pyytäviä viranomaisia on useita. Ehdotetun lain 22 §:n mukainen velvollisuus ei olisi tuomioistuinten aseman kanssa yhteensopiva, ja se saattaisi aiheuttaa tuomioistuimille merkittävästi ylimääräistä työtä ja kustannuksia.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Momentin *1 kohdan* mukaan valtion tiedonhallintayksikköjä ovat ”valtion virastot ja laitokset”.

Lakivaliokunta on antanut mietintönsä (LaVM 13/2018 vp) hallituksen esityksestä (HE 136/2018 vp). Hallituksen esitykseen sisältyy tuomioistuinlain muutos, jolla tuohon lakiin lisätään uusi 19 a luku. Lain muutoksella perustetaan uusi valtion virasto, Tuomioistuinvirasto.

Tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:ssä määritellään Tuomioistuinviraston tehtävät. Pykälän *1 momentin* mukaan Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Pykälän *2 momentin* mukaan Tuomioistuinviraston tulee erityisesti huolehtia ”tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä” (3 kohta).

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että nyt esillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa ei ole käsitelty Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välistä suhdetta, eikä näin ollen otettu myöskään kantaa siihen, milloin tehtävät ja velvoitteet ehdotettavan lain mukaan kuuluisivat mahdollisesti Tuomioistuinvirastolle ja milloin tuomioistuimille itselleen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sisällöltään monin osin vaikeaselkoinen ja huomattavan laaja hallituksen esitys on monin keskeisin kohdin muuttunut verrattuna lausuntokierroksella aiemmin olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen. Hallituksen esityksen kaikkien kohtien yhteensopivuutta tuomioistuinten aseman ja tehtävien kannalta ei ollut käytettävissä olleessa varsin lyhyessä lausuntoajassa mahdollista arvioida. Edellä esimerkinomaisesti viitattujen kohtien valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että tuomioistuinten asemaa ja yhteiskunnallista merkitystä ei ole asian valmistelussa otettu kaikin osin huomioon.

3. Muut yksityiskohtaiset huomiot

3.1 Soveltaminen viranomaisiin Ahvenanmaalla

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 5 momentin mukaan tätä lakia ei sovellettaisi ”Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin”.

Lakiehdotuksen perustelujen lakia olisi tarkoitus soveltaa kuitenkin niihin Ahvenanmaalla toimiviin viranomaisiin, jotka hoitavat valtion viranomaistehtäviä maakunnassa. Perusteluissa ei ole tuotu esille, tarkoitetaanko tilannetta, jossa maakunnan viranomaiset toimivat valtion viranomaisina sopimusasetuksen perusteella, vaiko tilannetta, jossa valtakunnan viranomaiset toimivat maakunnassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta säätää yleishallinto-oikeudellisesta lainsäädännöstä siltä osin kuin asiat kuuluvat materiaalisesti Ahvenanmaan itsehallintolaissa määritellysti maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Muilla lainsäädäntöaloilla yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntötoimivalta kuuluu valtakunnalle myös Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten osalta. Mainittakoon, että esimerkiksi hallintolaissa vastaavaa rajausta ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä juuri tästä syystä.

Jos rajausta tulkittaisiin kirjotusasunsa mukaisesti, ongelmaksi tulisi se, että hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi sellaisia säännöksiä, joita tällä hetkellä sovelletaan maakunnassa. Kirjoitustapa on lisäksi toinen kuin julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa, johon ehdotettavassa laissa toisaalta viitattaisiin. Lakiehdotukseen sisältyvää viittausta on perusteluissa käytetty perusteluna sille, että lakia sovellettaisiin kuitenkin joissain tapauksissa viranomaistoimintaan Ahvenanmaalla.

Todettakoon, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 46/2010 vp katsonut, että julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 7 kohtaa vastaava ilmaisu (”Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa”) on perustuslain 120 §:n vastainen.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä ns. sopimusasetuksella siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitetun lausunnon mukaan tällainen yksittäistapauksellinen siirto ei kuitenkaan yksinään perusta yleistä oikeutta ohjata maakunnan viranomaisten toimintamuotoja näiden tehtävien hoitamisessa.

3.2 Soveltaminen Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin ”tietohallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, ellei (po. jollei) muualla toisin säädetä”. Pykälän *2 momentin* viimeisen virkkeen mukaan ”tiedonhallinnasta” Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa säädetään kirkkolaissa (1054/1993).

Tiedonhallinta määriteltäisiin käsitteenä lakiehdotuksen *2 §:n 8 kohdassa* (”viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista”).

Nähtävästi tiedonhallinnan käsite kattaa myös ”tietojärjestelmien käytön”. Jollei, niin soveltamisala suhteessa evankelis-luterilaiseen kirkkoon on syytä määritellä tarkemmin.

3.3 Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Tiedonhallintalakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan valtion hallintoviranomaisen, tuomioistuimen ja muun lainkäyttöelimen sekä muun valtion viraston ja laitoksen on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toiminnalle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Korkein hallinto-oikeus on todennut lakiehdotusluonnoksesta antamassaan lausunnossa 26.9.2018 (H453/18) turvallisuusluokitusta koskevan pykäläehdotuksen johdosta muu ohella seuraavaa:

> ”Turvallisuusluokittelua koskevasta ehdotetusta sääntelystä välittyy niin ikään vahva vaikutelma siitä, että sääntelyn johdonmukaisuutta tai käytännön vaikutuksia ei ole juurikaan arvioitu. Epäselväksi jää esimerkiksi se, sovelletaanko luokittelusäännöksiä ennen lain voimaantuloa syntyneisiin asiakirjoihin. Tästä mahdollisesti aiheutuvaa merkittävää työmäärää ja kustannuksia ei näytä valmistelun yhteydessä otetun huomioon.”

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan turvallisuusluokittelun laajentuminen ja muuttuminen pakolliseksi johtuisi ”osittain käytännössä ilmenneistä tarpeista, osittain siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaan jatkossa muita kuin turvallisuusluokiteltuja asiakirjoja ei enää luokiteltaisi eri suojaustasoille, vaan niitä voitaisiin käsitellä toteuttamalla vähimmäisvaatimukset riskienhallinnan perusteella”. Perustelujen mukaan luokittelu koskisi myös ”vasta valmisteluvaiheessa olevia asiakirjoja”.

Peruskysymys on, onko lakiin ylipäätään tarpeen sisällyttää turvallisuusluokittelua koskevia uusia velvoittavia säännöksiä. Luokittelusäännöksiin liittyy joka tapauksessa ainakin jossain määrin sama perusongelma kuin salassapitomerkintöjen tekemiseen: Tulkinnanvaraisessa tilanteessa asiakirja saatetaan merkitä varmuuden vuoksi luokitelluksi. Tällainen turha luokittelu on omiaan johtamaan julkisuuden kapenemiseen.

Muutoksenhaun näkökulmasta menettely ei sinänsä ole erityisen ongelmallinen, koska luokitusmerkinnällä ei ratkaista sitä, onko asiakirja salassa pidettävä. Tämä ratkeaa viime kädessä hallintolainkäytössä. Merkintöjen itsessään ei ole katsottu olevan tai sisältävän valituskelpoista hallintopäätöstä.

Sääntely vaikuttaa myös epäloogiselta, koska julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut asiakirjat/tiedot olisivat luokiteltavia, mutta eivät saman momentin 1 kohdassa tarkoitetut ulkopolitiikan ydinalueelle kuuluvat asiakirjat/tiedot. Tietty peruste tälle on se, että utvan asiakirjat ovat kokonaan ja sellaisinaan salassa pidettäviä, jollei valiokunta päätä toisin. Momentin vahinkoedellytyslauseke on joka tapauksessa samalla tulkinnanvarainen.

Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, voiko ja tuleeko viranomaisen luottaa siihen, että asiakirjan sille toimittanut valtionhallinnon viranomainen on ylipäätään arvioinut luokittelua ja myös luokitellut asiakirjan oikein, vai onko niin, että asiakirjan saaneen viranomaisen tulee joka tapauksessa arvioida kaikkien sille toimitettujen asiakirjojen luokittelutarve itse laatimiensa asiakirjojen lisäksi.

Lakiehdotuksen 30 §:n siirtymäsäännöksessä ei viitata lainkaan lakiehdotuksen 18 §:ään. Tämä tarkoittanee, että turvallisuusluokituksia ei ryhdytä tarkistamaan suhteessa aikaisemmin tuotettuihin tai luokittelemattomiin asiakirjoihin. Jollei, niin tarkistamistyöstä aiheutuu lisätyötä kaikille viranomaisille. Lisätyötä ei ole otettu huomioon taloudellisissa vaikutusarvioinneissa, joissa on lisäksi virheellisesti todettu, että sääntely säilyisi tältä osin ennallaan.

Turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja niiden käsittelystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Voimassa olevassa valtioneuvoston asetukseen (681/2010) sisältyy varsin tiukkoja luokitellun asiakirjan käsittelyä koskevia vaatimuksia. Herääkin kysymys, voiko turvallisuusluokittelun muuttuminen nykyistä velvoittavammaksi haitata esimerkiksi asianmukaisen kuulemismenettelyn toteuttamista lainkäytössä.

3.4 Yksityisen toimijan käyttämisestä asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa

Tiedonhallintalakiehdotuksen 19 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi käyttää asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamisessa yksityistä toimijaa, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaiseen tehtävään. Tätä tehtävää suorittavaan yksityiseen toimijaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta. Vahingonkorvausvelvollisuudesta säädettäisiin vastaavasti vahingonkorvauslaissa.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttaminen ei olisi ”julkisen vallan käyttöä”, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvän avustavan tehtävän hoitamista. Perusteluissa ei ole käsitelty, mihin tällaista tehtävää hoitavan henkilön salassapitovelvoitteet perustuvat (vert. julkisuuslaki 22 ja 23 §).

3.5 Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen

Tiedonhallintalakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan, jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa, säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon:

1) tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa;
2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;
3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;
4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat;
5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Pykälän *2 momentin* mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.

Pykälän *3 momentin* mukaan säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä puututaan tosiasiassa tietoaineistojen ja asiakirjojen arkistointiin, joka on rajattu hallituksen esityksen yleisperustelujen nojalla ehdotettavan lain soveltamisalasta pois. Ehdotuksen perustelut ja niissä esitetyt tulkintasuositukset ovat myös ongelmallisia.

Tietoaineistoissa ja asiakirjoissa ei ole kysymys vain henkilötietojen suojasta ja sen toteuttamisesta. Lainsäädännössä ei ole määritelty tarkkoja aineistojen ja asiakirjojen säilytysaikoja, koska niiden määrittäminen on jokseenkin mahdotonta. Esimerkiksi kaavapäätös ei sisällä henkilöön välittömästi yhdistettäviä tietoja (kiinteistörekisteritunnukset ehkä poikkeuksena), mutta on etukäteen mahdotonta sanoa, minkä aikaa kaavapäätöstä ja siihen kuuluvaa aineistoa on tarpeen säilyttää viranomaisessa tai arkistoituna. On oikeusriitoja, jotka syntyvät kaavan voimassaollessa, mutta on myös oikeusriitoja, jotka voivat koskea jo kumottua kaavaa ja syntyä pitkän ajan kuluttua kaavan hyväksymisestä.

Ehdotetut perusteet säilytysaikojen viranomaiskohtaiselle määrittelylle eivät myöskään kata kaikkia ajateltavissa olevia oikeussuojatarpeita.

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan sääntelyä ei ole tältä osin valmisteltu asianmukaisesti. Sääntelyn tarpeet ja sääntelyn sisältö ovat jääneet erittäin vaillinaisesti selvitetyiksi. Eräänä sääntelytarpeena mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskee henkilörekisterissä olevien tietojen säilyttämistä ja poistamista, mikä nyt esillä olevassa sääntely-yhteydessä ei ole peruste ryhtyä laatimaan ehdotettua kokonaisvaltaista kaikkiin asiakirjoihin ja tietoihin ulottuvaa viranomaiskohtaisesti ja asialaaduittain määräytyvää säilytysaikakehikkoa.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua sääntelyä tältä osin toteuttamiskelvottomana muutoinkin kuin tuomioistuinten asiakirjoihin sovellettuna.