Olli Mäenpää
6.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp)

Julkisuusperiaate

Julkisuusperiaate on määritelty perustuslain 12 §:n 2 momentissa, jonka lähtökohtana on, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia ja jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tietojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla erikseen, jos rajoittamiseen on välttämättömiä syitä.

Julkisen hallinnon tietojen, tietoaineistojen ja tietojärjestelmien hallinnointia sääntelevällä lailla määritellään keskeisesti perusteita ja puitteita myös julkisuusperiaatteen toteuttamiselle ja turvaamiselle. Lain yhtenä tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa julkisuusperiaatetta. Esitystä on siten paikallaan arvioida etenkin julkisuusperiaatteen ja sen turvaamisen kannalta.

Kysymys on yleisemmin myös siitä, että julkisen hallinnon tietoaineistot, tietojärjestelmät ja tietovarannot ovat erittäin merkittäviä yhteiskunnan kannalta ja niihin sisältyvän tiedon hallinta on informaatioyhteiskunnassa muodostunut hyvin merkittäväksi päätösvallan käytön kohteeksi. Julkisen hallinnon tiedonhallinnalla on siten tärkeitä ulottuvuuksia, joilla ylläpidetään yhteiskunnan avoimuutta ja tuetaan myös sananvapauden toteuttamisen edellytyksiä.

Tietoaineistojen turvallisuuden varmistaminen

Viranomaisen olisi lakiehdotuksen 15 §:n 5 kohdan mukaan varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan tarvittaessa. Toimivalta tarpeellisuusarvioon perustuvaan viranomaisen tietojen saatavuuden rajoittamiseen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen kanssa. Tämän säännöksen mukaan tietojen saatavuutta viranomaisen asiakirjoista ja muista tallenteista voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä säätämällä siitä lailla erikseen.

Tietoturvallisuuden toteuttaminen voi sinänsä olla peruste tietoaineistojen tekniseen suojaamiseen, mihin on viitattu pykälän 2 kohdassa. Sen sijaan tietoaineistojen saatavuuden eli julkisuuden rajoittaminen edellyttää erikseen laissa säädettyä rajoitusta, jolle on välttämättömiä perusteita. Pelkästään yleisluonteista tarpeellisuusarviota ei voida pitää tällaisena laissa erikseen säädettynä ja välttämättömänä rajoituksena tietoaineiston julkisuuteen.

Tiedon hakuperusteiden määrittely

Lakiehdotuksen 28 §:n mukaan tiedonhallintayksikön olisi julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Kuvauksen tulisi pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan sisältää tiedot hakuperusteista, joilla julkisia asiakirjoja tai muita tietoja voidaan hakea asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä.

Koska jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, jokaisella on myös oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaineistoista. Viranomaiselle ei siksi voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määritellä, millä hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista. Tällaiset etukäteen määritellyt hakuperusteet rajoittaisivat oikeutta saada tieto julkisista tallenteista kohdentamalla tiedon saantioikeuden pelkästään viranomaisen etukäteen määrittelemiin tietoihin tai tietoryhmiin. Ehdotettu laajaan hallinnolliseen harkintavaltaan perustuva toimivaltasäännös on siten ristiriidassa perustuslain 12 §:n 2 momentin kanssa.

Harkinnanvarainen julkisuus

2. lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 25 §:ää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös harkinnanvaraista julkisuutta koskevan merkinnästä. Lisäys tehtäisiin lain 6 lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee salassapitovelvoitteita. Koska harkinnanvarainen julkisuus ei sisällä salassapitovelvoitetta, säännöksen sijoitusta ei voida pitää julkisuusperiaatteen mukaisena. Harkinnanvaraisen julkisuuden korostaminen erityisellä merkinnällä voisi myös käytännössä kaventaa erityisesti päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa julkisuutta, mikä ei olisi hyvin sopusoinnussa julkisuuslain 3 §:n tarkoitussäännöksen kanssa.

Merkintä voisi olla myös käytännössä harhaanjohtava, sillä viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat joka tapauksessa julkisuuslain tarkoitus (JulkL 3 §) ja harkintavaltaa rajoittavat periaatteet (JulkL 17 §). Merkintä koskisi myös käyttörajoituksen kohteena olevia asiakirjoja, joiden julkisuus ei yleensä ole harkinnanvaraista vaan lakiin usein tarkoin sidottua.

Ehdotettuun 3. momentin säännökseen ei sisälly samanlaista velvoitetta kuin 2 momenttiin, jonka mukaan merkintä on poistettava tai muutettava, kun sille ei ole perusteita. Harkinnanvarainen julkisuus kohdistuu julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan pääosin valmisteluasiakirjoihin, jotka lain mukaan eivät voi pysyvästi olla harkinnanvaraisesti julkisia. Merkinnän poistamista koskevan nimenomaisen velvoitteen lisäämistä lakiin voidaan pitää välttämättömänä julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi. Tästä näkökulmasta voidaan tosin myös kyseenalaistaa harkinnanvaraistu julkisuutta koskevan merkinnän perusteltavuus. Merkinnän tekeminen ja sen poistaminen aiheuttavat hallinnollista taakkaa, jota ei voida perustella hyvän hallinnon vaatimuksilla.

Tietosuoja

Lain tarkoitus

Julkisen hallinnon tiedonhallinnan keskeisenä kohteena ovat henkilöitä koskevat tiedot, joita koskevat yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen käsittelyä määrittelevät perusoikeudet perustuslain 10 §:ssä. Koska viranomaiset käsittelevät tällaisia tietoja erittäin runsaasti, voidaan kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten tiedonhallintaa sääntelevään lakiehdotukseen ei sisälly tietosuojan yleistä merkitystä koskevaa säännöstä. Perusoikeuksien kannalta arvioituna tietosuojaa koskevan sääntelyn puuttuminen korostuu, kun otetaan huomioon, että ehdotettuun tiedonhallintalakiin sisältyy useita tietosuojaan kytkeytyviä konkreettisia säännöksiä.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tiedonhallintayksikköjen on tiedonhallintaansa toteuttaessaan ja suunnitellessaan otettava huomioon myös kansalaisten tietoon liittyvät oikeudet (s. 9), mikä epäilemättä pitää paikkansa. Yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki tulevat välittömästi sovellettavaksi myös lakiehdotuksen tarkoittamissa organisaatioissa, Tietosuojanäkökulman puuttuminen lakiehdotuksesta ja etenkin lain tarkoitusta määrittelevästä säännöksestä ei siten ole perustuslain kannalta suoranainen ongelma. Tietosuojan huomioon ottaminen ehdotetussa sääntelyssä ja erityisesti lain tarkoitussäännöksessä vastaisi kuitenkin paremmin viranomaisten tiedonhallintaan kohdistuvia yleisiä vaatimuksia ja selkeyttäisi lain soveltamisalaa.

Tietosuojaa koskeva sääntely

Lakiehdotukseen sisältyy useita yleistä tietosuoja-asetusta konkretisoivia tai sen soveltamista selventäviä säännöksiä. Tällaisia ovat lähinnä säännökset 18 ja 22-24 §:ssä sekä 6 luvussa. Esityksen perusteluissa on näiltä osin tehty riittävästi ja asianmukaisesti selkoa kansallisen liikkumavaran käyttämisestä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Tiedonhallintayksikön asema ja toimivalta

Tiedonhallintayksikön määritelmä

Tiedonhallinnan järjestäminen perustuisi lakiehdotuksen 2 luvun mukaan tiedonhallintayksiköiden toimintaa. Tiedonhallintayksiköt on lueteltu lakiesityksen 4 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan muun muassa kunnat muodostaisivat tiedonhallintayksikön, samoin kuntayhtymät, eduskunnan virastot sekä yliopistot ja korkeakoulut. Kun lakia sovelletaan myös tuomioistuimiin, jää epäselväksi, kuuluisivatko ne johonkin tiedonhallintayksikköön.

Ehdotettu sääntely, jonka mukaan viranomaiset ”kuuluvat” tiedonhallintayksikköön (4.1 §), viittaisi normaalikielen mukaan siihen, että tiedonhallintayksikkö koostuu useasta viranomaisesta. Siten muun muassa valtion virastot ja laitokset, jotka ovat julkisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisia, muodostaisivat yhdessä valtion tiedonhallintayksikön, johon ne kuuluvat. Tästä sääntelyn lähtökohdasta poiketen

perusteluista käy kuitenkin päinvastoin ilmi, että valtion tiedonhallintayksiköllä tarkoitettaisiin yksittäistä valtion virastoa tai laitosta (s. 71). Vastaavasti lienee tarkoitus, että esimerkiksi jokainen kunta olisi erikseen tiedonhallintayksikkö.

Sääntelyn selvyyttä ei ole omiaan lisäämään se perusteluissa esitetty vakiintuneesta hallinto-oikeudellisesta sääntelystä poikkeava näkemys, jonka mukaan ”valtion virastoissa voi toimia useita viranomaisia” (s. 71). Tämä ei vastaa myöskään lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaista viranomaisen määritelmää, jonka mukaan valtion virastot ja laitokset ovat viranomaisia.

Sääntely on tältä osin lähtökohdiltaan ja myös määritelmätasolla kaiken kaikkiaan vaikeaselkoista ja monimerkityksellistä. Sääntelyn selkeyttä olisi välttämätöntä kohentaa hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimukset huomioon ottaen.

Tiedonhallintayksikön asema ja toimivalta

Tiedonhallintayksiköllе on lähinnä lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä määritelty merkittäväksi arvioitavaa toimivaltaa, joka kohdistuu julkisen hallinnon tietoaineistoihin, tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Tältä kannalta voidaan pitää varsin ongelmallisena, että tiedonhallintayksikön asemaa, rakennetta, päätösvallan käyttäjää tai johtamista ei ole tarkemmin määritelty laissa.

Tiedonhallintayksikön johdon olisi huolehdittava 4 §:n 3 momentin mukaisista, sinänsä aiheellisista hallinnollisista ohjaus- ja valvontatehtävistä. Tiedonhallintayksikön johdon määräytyminen jää kuitenkin avoimeksi. Lisäksi tiedonhallintayksikön olisi ylläpidettävä lakiehdotuksen 5 §:n mukaista tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallin laajahko sisältö määritellään 5 §:n 2 momentissa. Mallia koskeva päätösvalta, toimeenpanovalta ja valvonta kuuluisivat tiedonhallintayksikölle ja mahdollisesti sen johdolle, mutta lakiehdotuksessa ei ole määritelty tarkemmin tämänkään toimivallan käyttöä tai käyttäjää.

Esitetyt näkökohdat koskevat myös lakiehdotuksen 8 §:ssä mainittua valtion tiedonhallintayksikköä, jonka organisatorinen asema ja toimiala jäävät ehdotetun sääntelyn perusteella epäselviksi. Selvyyttä ei ole omiaan lisäämään se, että myös toimialasta vastaavan ministeriön olisi laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, joka tehtävä kuuluu 5 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikölle.

Kaiken kaikkiaan tiedonhallintayksiköistä saattaisi lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n perusteella muodostua eräänlainen epävirallinen ja tarkemmin määrittelemätön, uudenlainen hallinnollinen organisaatiorakenne, jonka tietohallintoon ja julkisen tiedon hallintaan kohdistuvaa toimivaltaa ei voida pitää vähäisenä tai pelkästään teknisenä. Laintasoista sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä täsmentää hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2.3 §) sisältämien vaatimusten vuoksi ja ottaen huomioon myös perustuslain 119 §:n asettamat vaatimukset.

Toisaalta olisi ilmeisen ongelmallista määritellä säännösten (mahdollisesti) tarkoittama yhtenäinen johto esimerkiksi valtion virastoille, kunnille tai yliopistoille. Ehdotetun tietohallintoyksikköä koskevan sääntelyn lähtökohtia olisi siten paikallaan

myös arvioida uudelleen. Tällaisen arvioinnin olisi aiheellista kohdistua erityisen, normaalista viranomaisorganisaatiosta poikkeavan tiedonhallintayksikön toiminnan tarpeellisuuteen ja sen toiminnan perusteisiin.

Asetuksenantovaltuus

Valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voitaisiin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustelujen mukaan lisäksi valtionhallinnon osalta tiedonhallintoyksikköjen muodostumisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella (HE s. 53).

Asetuksenantovaltuutta voidaan pitää ongelmallisen väljänä etenkin, kun otetaan huomioon viranomaisten ja tiedonhallintayksikköjen määrittelyn avoimuus. Kun otetaan huomioon tiedonhallintayksiköiden verraten merkittävät toimivaltuudet ja se, että niiden muodostamisella olisi vaikutusta myös normaaliin viranomaisorganisaatioon, perustuslain 119 §:n 2 momentin voidaan katsoa edellyttävän niiden muodostamisen ja yleisten perusteiden tarkempaa määrittelyä lain tasolla. Jos tuomioistuimet kuuluisivat valtion tiedonhallintayksikköön, mikä tosin on epäselvää, asetuksenantovaltuus ilmeisesti mahdollistaisi tuomioistuinten ja valtion virastojen välisen hallinnollisen yhteistyön määrittelyn pelkästään asetuksen tasolla.

Soveltamisalan määrittely ja sen rajoitukset

Valtion viranomaiset

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan lain 3 lukua ei sovellettaisi muun muassa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintaan eikä eduskunnan virastojen toimintaan. Rajoitusta voidaan pitää perusteltuna ja välttämättömänä niiden erityisaseman vuoksi.

Lakia ei 3 §:n 5 momentin mukaan sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin. Lakiehdotuksen lähtökohdat huomioon ottaen rajoitusta ei voitane pitää perusteltuna siltä osin kuin se koskisi valtion viranomaisia. Myöskään Ahvenanmaan itsehallinto ei edellytä tällaista rajoitusta (ks. myös PeVL 46/2010 vp).

Kunnalliset viranomaiset

Lakia sovellettaisiin 3 §:n 3 momentin mukaan kuntiin ja kuntayhtymiin niiden hoitaessa niille laissa säädettyjä tehtäviä. Rajausta voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon edellyttämä (PeVL 46/2010 vp).

Tuomioistuimet

Tuomioistuimet olisivat lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan viranomaisia, joihin lakiehdotus tulisi sovellettavaksi. Tuomioistuimiin kohdistuvaa sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että tuomioistuimet ovat perustuslain 3 §:n 3 momentin riippumattomia tuomiovaltaa käyttäviä toimielimiä, eivätkä ne siten

kuulu julkiseen hallintoon. Tältä kannalta on perusteltua ja myös välttämätöntä, että tuomioistuimiin ei lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan sovellettaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevia lakiehdotuksen 3 luvun säännöksiä.

Tuomioistuimet lakiehdotuksen tarkoittamina viranomaisina kuuluisivat kuitenkin mahdollisesti valtion virastoihin ja laitoksiin osana 4 §:ssä tarkoitettuja tiedonhallintoyksikköjä, joskin sääntely on tältä osin varsin epäselvää ja tulkinnanvaraista. Tuomioistuinten rinnastamista valtion hallintoviranomaisiin, jos se olisi sääntelyn tarkoitus, olisi myös tältä osin ongelmallista ottaen huomioon tuomioistuinten valtiosääntöinen erityisasema ja riippumattomuus.

Jos tuomioistuimet kuuluisivat valtion tiedonhallintayksikköön, myös 4 §:n 3 momentin mukainen ohjaus kohdistuisi niiden hallintotehtäviin ja perustelujen (s. 69) mukaan myös tuomiovallan käyttöön. Samoin 10 §:ssä tarkoitettu julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta arvioisi, miten valtion virastot ja laitokset noudattavat lakiehdotuksen säännöksiä. Nämä toiminnot olisivat ongelmallisia tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, ellei niitä nimenomaisesti laissa (ks. myös PeVL 46/2010 vp) rajata vain tuomioistuimen hallinnolliseen toimintaan ja oikeushallintoasioihin. Tällainen rajaus sisältyy ainoastaan hallituksen esityksen perusteluihin (s. 69).

Yliopistot

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin viranomaisia koskevia säännöksiä sovellettaisiin 3 §:n 3 momentissa säädetyin poikkeuksin yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Yliopistoihin ei 3 §:n 3 momentin mukaan kuitenkaan sovellettaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevia 3 luvun säännöksiä. Tämä rajaus merkitsee, että yliopistojen itsehallinnollisen aseman (PL 123.1 §) erityisvaatimukset, joihin perustuslakivaliokunta on hallinnollisen ohjauksen osalta tältä osin kiinnittänyt huomiota (PeVL 46/2010 vp), on otettu riittävästi huomioon.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut muodostaisivat lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetun tiedonhallintayksikön. Yliopistojen itsehallinnollisen aseman kannalta ei ole ainakaan täysin ongelmatonta, että myöskään tällaisen tiedonhallintayksikön asemaa, organisaatiota ja päätösvallan käyttöä ei ole määritelty laissa.

Ulkoistetut hallintotehtävät

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lain 4 lukua ja 22-25 §:ää sovellettaisiin yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin, kun ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai muuten viranomaisen lukuun. Toisen virkkeen mukaan lain 4 §:ä, 4 lukua sekä 22—25 §:ä ja 28 §:ä sovellettaisiin yksityiseen henkilöön ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan julkisuuslain säännöksiä.

Koska viranomaisen toimeksiantotehtävät ja julkisuuslain soveltamisala kattavat vain osan ulkoistetuista hallintotehtävistä, myös ehdotettu säännös kattaisi vain

osan näistä tehtävistä. Esimerkiksi ulkoistetut lakisääteiset palvelutehtävät saattaisivat jäädä lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle, mitä ei voida pitää hyvän hallinnon kannalta aiheellisena rajoituksena. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden turvaamisen kannalta olisi selkeämpää ja nykyään vakiintuneen sääntelytavan mukaista säätää, että lakia sovelletaan näiltä osin yksityiseen henkilöön ja yhteisöihin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.