Teuvo Pohjolainen

6.2.2019

**Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp)**

## Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleislaki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Hallituksen esityksen mukaan lailla on tarkoitus varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta sähköisesti. Hallituksen esityksen mukaan sääntelyllä tehostettaisiin viranomaisten tiedonhallintaa, jotta viranomaiset voivat tarjota hallinnon asiakkaalle palveluitansa hyvää hallintoa noudattaen laadukkaasti ja hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain tarkoituksena on edistää myös tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Ehdotetun lain sääntely korvaisi ja uudistaisi voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Lisäksi ehdotettu laki korvaisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hyvää tiedonhallintatapaa koskevat säännökset. Esityk-

sessä ehdotetaan kumottavaksi tai muutettavaksi eräitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sekä eräiden muiden (38 kpl) lakien säännöksiä.

Tiedonhallintalakia sovellettaisiin tietyiltä osin myös yksityisiin henkilöihin sekä yksityisiin yhteisöihin, kun niiden toimintaan sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Lisäksi tiedonhallintalakia sovellettaisiin eräisiin viranomaistoiminnan ulkopuolelle jääviin julkisyhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ehdotetulla lailla pantaisiin kansallisesti täytäntöön eräiltä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

Laissa säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisestä ohjauksesta. Valtiovarainministeriön ja ministeriöiden ohjaus vastaisi pääosin nykyisiä toimivaltuuksia. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi uudesta toimielimestä, julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta, jonka tehtävänä olisi arvioida tiedonhallintalain vaatimusten ja menettelyjen toteuttamista sekä edistää laissa säädettyjen menettelyjen yhdenmukaista toteuttamista.

Ehdotetussa laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta olisivat säännökset teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta. Samalla ehdotetaan kumottavaksi erityislainsäädännössä säädettyjä säännöksiä, jotka koskevat teknisten käyttöyhteyksien avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole vaikutusta tiedonsaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn. Sääntelyä uudistettaisiin siten, että se nykyistä paremmin ottaa huomioon tietoteknisen kehityksen myötä tapahtuneita ja tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia tiedonhallinnassa.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä syyskuuta 2019.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa ehdotuksia on arvioitu suhteessa perustuslakivaliokunnan aikaisempaan, monissa kohdin laajaan tulkintakäytäntöön. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on otettu varsin kattavasti huomioon EU-lainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on huomioitu myös esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa.

*Lähtökohtaisesti ehdotettua sääntelyä on pidettävä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Ehdotettu laki tekee mahdolliseksi tietosuojan ja tietoturvan aiempaa systemaattisemman toteuttamisen viranomaisissa. Lisäksi myönteisenä on pidettävä nykyisin tietoturva-asetuksessa olevan sääntelyn nostamista lain tasolle. Myös soveltamisalan laajentamista valtion hallinnosta laajemmin julkiseen hallintoon ja siten sääntelyn yhdenmukaistamista on pidettävä hyvänä tavoitteena.*

*Ongelmana esityksessä on, että sillä on merkittäviä liityntäkohtia mm. sote-lainsäädännön piiriin kuuluviin lakiehdotuksiin, joita ei ole vielä eduskunnassa hyväksytty.*

Esityksellä on merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kytkentöjä yksityisyyden suojaan ja julkisuusperiaatteeseen. Sen lisäksi esitys sivuaa eräitä muitakin perusoikeussäännöksi. Näitä kaikkia on nähdäkseni arvioitu ansiokkaasti säätämisjärjestysperusteluissa sekä esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa.

Hallituksen esityksellä olisi vaikutuksia henkilötietojen suojan toteuttamiseen viranomaistoiminnassa. Käytännössä henkilötietojen suojan ja ehdotettavan lain tarkoitukset ovat sidoksissa toisiinsa. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin tietoaineistojen käsittelystä, johon kuuluisi kaikki viranomaisten asiakirjat. Sääntely kohdistuu siten muuhunkin kuin henkilötietoihin ja sääntelyn tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan eri perusoikeuksien yhteensovittaminen viranomaisten tiedonhallinnassa. Esityksessä esitetään eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Esitys liittyy myös kansalliseen tietosuojalakiin. Sanotulla lailla täydennetään ja täsmennetään Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä yleislaissa on säädetty valvontaviranomaisesta siten kuin tietosuoja-asetuksessa edellytetään. Lisäksi yleislakiin on otettu säännökset käsittelyn oikeusperusteista eräissä tapauksissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteellisessä tutkimuksessa ja journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut kansallisen tietosuojalain yhteydessä tietosuojan sääntelykokonaisuutta perusteellisesti lausunnossaan 14/2018 vp.

Valiokunta totesi tuossa yhteydessä muun muassa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelun yhteydessä kartoitetaan myös erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä (PeVL 38/2016 vp, s. 4). Kansallisen yleisen tietosuojalain valmistelutyöryhmä onkin loppumietinnössään (Oikeusministeriön julkaisu 8/2018) esittänyt linjauksia henkilötietolainsäädännön kehittämisestä muun muassa nykyisen erityissääntelyn tarpeettoman yksityiskohtaisuuden vähentämiseksi. Loppumietinnössä esitettiin myös linjauksia kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, 11, PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan.

> *Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).*

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/ 76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta). Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön osalta on otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa.

Perustuslakivaliokunta katsoi kansallista tietosuojalakia tarkastellessaan (PeVL 14/2018 vp), että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta on perusteltua tarkistaa aiempaa valiokunnan kantaa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän

säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta viittasi arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta lausui kansallista tietosuojalakia koskevaa lakiehdotusta käsitellessään edellä sanotun lisäksi mm. seuraavaa (PeVL 14/2018 vp):

> ” Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä henkilötietoja koskevan lainsäädännön kehittäminen ja kansallisen liikkumavaran käyttö vastaisuudessa ovat merkityksellisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.
>
> Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

> Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2).”

Lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) todettiin edelleen, että perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (ks. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, PeVL 31/2017 vp, s. 3 ja PeVL 42/2016 vp, s. 7—8). Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9 ja PeVL 38/2016 vp, s. 4).

Tietosuoja-asetuksen sääntely henkilötietojen suojasta on olennaisesti yksityiskohtaisempaa kuin henkilötietodirektiivin (95/46/EY) ja sen toimeenpanemiseksi annetun kansallisen henkilötietolain sääntely. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä myös, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU: n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (esimerkiksi PeVL 31/2017), että vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 VP).

> *Valiokunta on edellä sanotun johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 VP, s. 42, PeVL 2/2017 VP, s. 2, PeVL 44/2016 VP, S. 4). Valiokunta on pitänyt valitettavana, että kansallisen liikkumavaran laajuutta ei kaikissa tapauksissa hallituksen esityksessä selosteta kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti (PeVL 26/2018 vp). Tämä ongelma koskee osittain myös nyt esillä olevaa hallituksen esitystä*.

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Siltä osin kuin EU:n tietosuoja-asetus antaa liikkumavaraa kansalliselle sääntelylle, on edellä sanotulla tavalla selvää, että kansallisen sääntelyn tulee noudattaa vakiintunutta perustuslain tulkintalinjaa. Pääosin tämä on otettu huomioon hallituksen esityksessä.

> *Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin, erityisesti julkisuusperiaatteeseen (1 lakiehdotuksen 6. luku) (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7).*

> *Katson kuitenkin kokonaisuudessaan, että esillä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia säännösehdotuksia, jotka olisivat ongelmallisia perustuslain sääntelyn*

*kannalta. Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuus ja yliopistojen perustuslaissa turvattu itsehallinnollinen asema on otettu asianmukaisesti huomioon rajaamalla osittain lain soveltamisalaa niiden osalta.*
*Eri asia on, ovatko kaikki ehdotetut säännökset tarkoituksenmukaisessa muodossa sekä se, miten ehdotettu sääntely suhtautuu muuhun lainsäädäntöön (esimerkiksi arkistointia koskevaan sääntelyyn), mikä ei ole kuitenkaan relevanttia arvioitaessa ehdotuksen säätämisjärjestystä.*

## 2 Eräitä yksityiskohtia

Esitykseen liittyvissä lakiehdotuksissa on paljon uutta terminologiaa, joka osin poikkeaa esimerkiksi vakiintuneesta käytännöstä sekä kansainvälisesti omaksutuista käsitteistä. Tämä voi vaikeuttaa lain sisällön ymmärtämistä ja vähintäänkin edellyttää mittavaa koulutustoimintaa.

Asiarekisteriin merkittävistä tiedoista (1. lakiehdotuksen 26 §) puuttuu tieto asian julkisuudesta sekä mahdollisesta tiettyjen osien julkisuuslainsäädäntöön perustuvasta salassapitovelvollisuudesta. Tämä on kuitenkin käytännössä tarpeellinen tieto julkisten tietojen luovuttamisen varmistamiseksi ja siten perustuslaissa turvatun julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.