VALTIOVARAINMINISTERIÖ

06.02.2019

lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara
tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen
neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lain tarkoituksena on ajantasaistaa tiedonhallinnan sääntely erityisesti tietoturvallisuuden toteuttamiseksi, hyvän hallinnon toteuttamiseksi tiedonhallinnassa sekä asiakirjajulkisuuden turvaamiseksi sähköisessä toimintaympäristössä. Valtiovarainministeriö lausuu hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää hallinnon digitalisointia ja tehokkuutta sekä parantaa hallinnon asiakkaille tuotettavien palvelujen laatua. Hallituksen esityksellä toteutetaan kahta pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan kuuluvaa kärkihanketta: Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihanketta sekä Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihanketta.

Esityksellä luodaan viranomaisten toiminnalle tietoturvallisuuden yhtenäiset perusvaatimukset riippumatta siitä, minkälaisia asiakirjoja tai muita tietoja viranomaiset käsittelevät. Suomesta on puuttunut koko julkista hallintoa koskevat tietoturvallisuuden perusvaatimukset asettavat säännökset. Hallinnon toimintaympäristö on muuttunut. Hallinnossa käytetään yhteisiä tietojärjestelmiä ja tietovarantoja, joiden käytössä on noudatettava yhtenäisiä tietoturvallisuusvaatimuksia. Riittävällä tietoturvallisuudella turvataan tietovarannoissa olevien tietojen lainmukainen ja asiallinen käsittely, suojataan hallinnon asiakkaiden tietoja, mahdollistetaan tietojen saatavuus hyväksyttäviin käyttötarkoituksiin sekä turvataan viranomaisten edellytykset hoitaa lakisääteiset tehtävät.

Esityksellä parannetaan myös viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietojen saatavuutta lisäämällä hallinnon asiakkaille mahdollisuus saada paremmin tietoa viranomaisten tietovarantojen sisällöstä. Esityksellä pyritään parantamaan myös edelleen tietojärjestelmien, mutta myös tietovarantojen yhteentoimivuutta, jotta hallinto voi tuottaa hallinnon asiakkaille kokonaisvaltaisempia palveluja.

Esityksellä purettaisiin myös teknisluonteista tietojen sähköiseen luovuttamiseen liittyvää sääntelyä erityislainsäädännöstä. Hallituksen esitys liittyy myös eduskunnan esittämiin kannanottoihin tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja tietohallinnon ohjauksen kehittämisestä (EK 30/2009 vp ja EK 10/2012 vp).

Tiedonhallintaa koskeva sääntely on hajanaista ja monin osin jo vanhaa suhteessa siihen toimintaympäristöön, jossa hallinto toimii nykyään. Uusittavalla sääntelyllä pyritään edistämään ja turvaamaan viranomaisten toiminta muun muassa yhtenäistämällä ja tarkentamalla tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä. Tietoturvallisuudella ja asiakirjojen yhtenäisellä hallinnalla palvellaan myös hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista. Tietoturvallisuustoimenpiteillä pyritään turvaamaan, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja käsitellä asiansa asianmukaisesti sekä varmistamaan asiankäsittelyn viivytyksettömyys tietojärjestelmiä käytettäessä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu lakiehdotuksien suhdetta perustuslakiin sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa että säätämisjärjestysperusteluissa. Hallituksen esityksessä on esitetty arvio lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan sekä samassa yhteydessä arvioitu ehdotuksen suhdetta Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen. Niin ikään arviot on esitetty ehdotusten suhteesta perustuslain 15.1 §:ään, 75.1 §:ään, 76.1 §:ään, 80 §:ään, 121 §:ään, 123 §:ään, 124 §:ään. Lakiehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden ja 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta katsottuna, koska lakiehdotuksen tarkoituksena on edistää näiden perusoikeuksien toteutumista tiedonhallinnassa.

Tiedonhallinnan ohjaus ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Hallituksen esityksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot, jotka liittyvät valtion hallintoviranomaisten ohjausvaltasuhteisiin muuhun julkiseen hallintoon nähden (PeVL 46/2010 vp ja PeVL 14/2018 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevaa 4 lukua ei sovellettaisi:

- eduskunnan oikeusasiamiehen eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan,
- tuomioistuimien eikä muiden lainkäyttöelimien toimintaan,
- tasavallan presidentin kansliaan,
- eduskunnan virastoihin,
- Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin ja muihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin,
- yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin eikä
- ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin.

Lisäksi tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevia säännöksiä 1. lakiehdotuksen 4 luvusta sovelletaan maakuntiin, kuntiin ja kuntayhtymiin niiden hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviä.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu kokonaisuudessaan Ahvenanmaan maakunnassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset. Rajaus vastaisi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011) olevaa rajausta. Ehdotettu rajaava säännös on tarpeellinen, koska julkisuuslakia sovelletaan tietyissä tilanteissa Ahvenanmaan viranomaisiin, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 46/2010 vp) ilmaisemilla perusteilla soveltamisalaa koskeva rajaus on välttämätöntä tehdä tiedonhallinnan sääntelyn osalta selkeästi, koska sääntelyllä on liittymänsä maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluvaan sääntelyyn.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta sovellettaisiin yliopistoihin 4 lukua lukuun ottamatta. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa yliopistojen asemaan lausunnossaan 46/2010 vp. Nyt ehdotetussa tiedonhallintalaissa on kysymys muusta kuin tietohallinnon ja asiakirjahallinnon ohjaukseen liittyvästä sääntelystä lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 4 lukua. Lakiehdotuksen 2 luvussa olevat säännökset liittyvät tiedonhallinnan järjestämiseen myös yliopistoissa. Sääntelyn tarkoituksena on hyvän hallinnon takeiden ja asiakirjajulkisuuden turvaaminen siten, että myös yliopistoissa on järjestetty hyvän hallinnon takeita ja asiakirjajulkisuutta palvelevalla tavalla. Julkisuuslakia sovelletaan yliopistolain nojalla yliopistoihin samalla tavalla kuin julkisuuslaissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Yliopistoja koskee muun muassa julkisuuslain 18 §:ssä säädetyt hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset, joista säädettäisiin aiempaa tarkemmin 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Tiedonhallinnan kuvausvelvollisuudet koskevat myös yliopistoja julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan, tietosuoja-asetuksen 30 artiklan sekä arkistolain 8.2 §:n nojalla.

Lakiehdotuksen 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat säännökset liittyvät asiakirjojen asianmukaisen käsittelyn varmistamiseen sekä hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen ja viivytyksettömän asiankäsittelyn turvaamiseksi. Tietoturvallisuusvaatimukset on tarpeellista ulottaa myös yliopistoihin, koska ne ovat verkottuneet osaksi muita julkisen hallinnon viranomaisia sekä ne käyttävät eräitä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmäpalveluita. Sääntely vähentää niitä ongelmia, joita voisi syntyä tilanteissa, joissa viranomaiset luovuttavat yliopistoille tietoja teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Näissä tilanteissa viranomainen voisi joutua

asettamaan yliopistoille hyvin pitkälle meneviä lakiehdotusta vastaavia tietoturvavaatimuksia. Nyt nämä vaatimukset olisi säädetty laissa eivätkä ne perustuisi valtion hallintoviranomaisten ohjaukseen, joka voisi olla ongelmallinen yliopistojen itsehallinnon kannalta katsottuna.

Lakiehdotuksen 5 luvun säännökset liittyvät tietoaineistojen hallintaan sekä tietojen hyödyntämiseen sähköisessä muodossa yli organisaatiorajojen tilanteissa, joissa tietoja voidaan antaa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien perusteella. Yliopistojen rajaaminen tällaisen sääntely ulkopuolelle voisi hankaloittaa yliopistojen toimintaa suhteessa viranomaisiin. Lakiehdotuksen 6 luku liittyy kiinteästi asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen sekä hyvän hallinnon takeiden toteutumisen varmistamiseen. Laillisuusvalvonnassa on viime vuosina kiinnitetty huomiota usein yliopistoissa oleviin epäkohtiin asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa (esimerkiksi AOKS 431/1/2017, 23.2.2018; AOKS 608/1/2016, 27.4.2017; AOKS 1127/1/2016, 15.3.2017; AOKS 376/1/2016,13.2.2017; AOA 1210/4/16, 4.5.2017), joten perusoikeuksien turvaamiseksi sääntelyä on syytä tarkentaa myös suhteessa yliopistojen toimintaan.

Hallituksen esitys sisältää asetuksenantovaltuuksia, jotka on rajattu kussakin asetuksenantovaltuussäännöksessä koskemaan tarkentavasti sitä, mitä laissa on ehdotettu säädettäväksi. Asetuksenantovaltuudet koskevat valtionhallinnon toimintaa eikä niitä ole ulotettu koskemaan muita viranomaisia, kuten kuntia. Asetuksenantovaltuudet on sijoitettu kunkin perussäännöksen yhteyteen perustuslakivaliokunnan esittämien kannanottojen mukaisesti (PeVL PeVL 10/2016 vp ja PeVL 49/2014 vp). Asetuksenantovaltuuksia ja niiden kohteita on selostettu kunkin säännöksen perusteluissa sekä säätämisjärjestysperusteluissa.

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotus sisältää määräyksenantovaltuuden, jonka mukaan Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista. Ehdotettu määräyksenantovaltuus on sidottu 1 momentissa olevaan perussäännökseen ja se vastaa pääosiltaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 22.1 §:ssä säädettyä määräyksenantovaltuutta. Nykyiseen sääntelyyn nähden määräyksenantovaltuus tarkentuisi entisestä, koska se on kiinteässä sidoksessa samassa pykälässä säädettyyn perussäännökseen, kun nykyisin perussäännös ja määräyksenantovaltuus on erotettu eri pykäliin. Määräyksenantovaltuuden osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että sitä ei ole kiinnitetty organisatorisesti millään tavalla, vaan Kansallisarkistolla olisi toimivalta antaa teknisluonteisia määräyksiä kaikille organisaatioille, jotka soveltavat sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia, jonka soveltamisalaa ei ole määritelty organisatorisesti, vaan asiaperusteisesti. Siten määräyksenantovaltuus poikkeaa siitä, miten sitä on rajoitettu organisatorisesti arkistolaissa (831/1994), jossa Kansallisarkiston määräyksenantovaltuudet eivät kohdistu eduskuntaan, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon eikä ulkopoliittiseen instituuttiin. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston toimintaan sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Määräyksenantovaltuus on 3. lakiehdotuksessa kuitenkin hyvin teknisluonteinen ja sen soveltamista on rajattu vain asiakirjojen teknisiin yksityiskohtiin. Kyse on sisällöltään teknisestä sääntelystä, jolla ei luoda uusia velvoitteita, vaan tarkennetaan muuttumattomuuden varmistamiseen liittyviä teknisiä toteuttamistapoja. Siten määräyksenantovaltuus ei koskisi muuta sähköistä arkistointia, vaan arkistoinnista ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista olisi säädetty erikseen muussa arkistolainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä. Ehdotettavan valtuuden kohteena olevalla määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 10/2016 vp ja PeVL 10/2014 vp). Säännöksen soveltamisessa on otettava huomioon myös eri organisaatioiden valtiosääntöinen asema.

Tiedon keräämisen vähentäminen ja hyvän hallinnon takeet

Hallituksen esityksellä pyritään vähentämään hallinnon asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Tässä tarkoituksessa esityksessä rajoitettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia edellyttää hallinnon asiakkaan toimittamaan otteita ja todistuksia viranomaiselle, jos viranomainen saisi

vastaavat tiedot muutenkin esimerkiksi teknisten rajapintojen taikka katseluyhteyksien avulla. Tältä osin esitys edistäisi yleiskielisenä ilmaisuna käytettyä tietoa kysytään vain kerran –periaatteen toteutumista. Nykytilassa viranomaisilla on monin osin pääsy erilaisiin rekistereihin erilaisten tietopalvelujen avulla tai teknisiä käyttöyhteyksiä käyttämällä. Kuitenkin hallinnollisissa prosesseissa edellytetään usein hallinnon asiakasta toimittamaan todistukset ja otteet asiankäsittelemiseksi. Säännöksen soveltaminen edellyttää viranomaisilta laadukkaita tietovarantoja, jotta tällaiset tiedot voidaan saada viranomaisten käyttöön ajantasaisina. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 20 §:ää ei sovellettaisi lainkäyttöön.

Lakiehdotuksen 20.1 § edellyttää viranomaisia suunnittelemaan tietojen keräämisen tarpeen niissä tilanteissa, joissa viranomaisella olisi velvollisuus joka tapauksessa tarkastaa tiedot toisen viranomaisen rekisteristä osana asiankäsittelyprosessia. Momentti tulee sovellettavaksi ainoastaan niissä tilanteissa, joissa viranomaisella olisi pääsy näihin asiankäsittelyssä tarvittaviin asiakirjoihin ja muihin tietoihin. Momentissa viitataan erityisesti tässä tietojen keräämisen suunnittelussa ja toisten viranomaisten tietovarantojen hyödyntämisessä huolehtimaan asianosaisten ja muiden hallinnon asiakkaiden oikeusturvasta. Viittauksella tarkoitetaan erityisesti huolehtimaan siitä, että perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet, jotka ilmenevät tarkemmalla tasolla hallintolaista (434/2003) otetaan huomioon suunniteltaessa tietojen keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä prosesseja. Lakiehdotuksen 20 §:ää ei tulekaan tulkita irrallisena muusta yleishallinto-oikeudellisesta sääntelystä. Lakiehdotuksen 20 § ei tarkoita sitä, että viranomainen voisi poiketa tietojen keräämisen ja hyödyntämisen suunnittelussa ja toteutuksessa hallintolaissa säädetystä velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen päätöksen tekemistä, ellei hallintolain 34.2 §:ssä tarkoitetut kuulematta jättämisestä täyty. Lakiehdotuksen 20.2 §:ssä olisi erityinen säännös, jolla korostetaan viranomaisen velvollisuutta arvioida tarkemmin tietojen keräämisen tarvetta silloin, kun viranomainen tarvitsee erilaisissa todistuksissa ja otteissa olevia tietoja. Säännös tulisi sovellettavaksi ainoastaan silloin, kun viranomaisella on mahdollisuus joko rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla saada näissä todistuksissa tai otteissa olevat tiedot ajantasaisina toisen viranomaisen tietovarannosta. Viranomaisen vaatiessa vireillepanossa asianosaista toimittamaan erilaisia rekisteriotteita tai todistuksia, voi tulla tilanteita, joissa niistä ilmenevät tiedot ovat vanhentuneita, kun viranomainen alkaa käsitellä asiaa. Tällöin viranomaisella on joka tapauksessa velvollisuus selvittää todistuksessa tai otteessa olevien tietojen ajantasaisuus. Säännös vaikuttaa erityisesti elinkeinoelämään liittyviin asiankäsittelyihin, joissa eri rekistereissä olevista tiedoista on edellytetty toimitettavaksi rekisteriotteita, vaikka vastaavat tiedot viranomainen saisi suoraan katseluyhteyden avulla toiselta viranomaiselta ajantasaisina. Ehdotuksella on kytkentä tietojen käsittelyn minimointivaatimukseen, josta on säädetty yleisesti Euroopan unionin tietosuoja-asetuksessa. Ehdotuksella ei ole tarkoitusta siten muuttaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluvia menettelyllisiä velvollisuuksia, vaan parantaa ja tehostaa velvoitteilla viranomaisten toimintaa siten, että niissä käytettäisiin teknisten edellytysten niin salliessa ajantasaisia tietoja viranomaisen päätöksenteon perusteena. Sääntely edistää myös ainakin jossain määrin asiankäsittelyn joutuisuuden vaatimusta.

Otteiden ja todistuksen keräämistä on rajoitettu voimassa olevassa lainsäädännössä ainakin julkista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016, hankintalaki), joka on säädetty perustuslakivaliokunnan (PeVL 49/2016 vp) myötävaikutuksella. Hankintalain 88.8 §:ssä, jonka mukaan hankintayksikkö ei saa vaatia valittua tarjoajaa toimittamaan näyttöä 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin, jos hankintayksikkö voi saada tarvittavat todistukset, selvitykset ja muut tiedot Suomessa tai muussa Euroopan talousalueen valtiossa olevasta maksuttomasta tietokannasta. Tarjoajaa ei saa vaatia toimittamaan asiakirjanäyttöä, jos hankintayksiköllä on tarvittavat ajantasaiset asiakirjat jo hallussaan. Hankintaasiat ovat myös hallintoasioita viranomaisissa. Pykälä oli hankintalaissa uusi, kun se säädettiin vuonna 2016.

Teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskeva sääntely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tietojärjestelmien rajapintojen avulla tapahtuvasta tietojenvaihdosta sekä katseluyhteyksien avaamisesta. Ehdotukset

kiinnittyvät teknistä käyttöyhteyttä koskevaan sääntelyyn, jonka sääntelyvaatimuksista perustuslakivaliokunta on lausunut eri yhteyksissä (alkaen PeVL 12/2002 vp). Kuitenkaan tuoreemmassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta ei ole erikseen esittänyt henkilötietojen suojaan liittyvien sääntelykohteiden yhteydessä vaatimusta teknisen käyttöyhteyden käyttöä koskevasta erityisestä sääntelytarpeesta (ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Teknisen käyttöyhteyden käyttöä tietojen luovuttamista koskevat sääntelytarpeet ovatkin kiinnittyneet lähinnä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 29.3 §:ssä säädettyyn teknisen käyttöyhteyden avaamisen edellytyksiin, jotka ovat osin ongelmallisesti sijoitettu salassa pidettävien tietojen antamista koskevien säännösten yhteyteen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisuuslain 29.3 §. Samalla asteittain luovuttaisiin lainsäädännössä teknisen käyttöyhteyden käsitteestä, jonka merkityssisältö on osoittautunut lainsäädännössä monimerkitykselliseksi.

Lainsäädännössä on säädetty yli 300 kertaa teknisluonteisesti mahdollisuudesta luovuttaa asiakirjoja ja muita tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Sääntely on johtanut siihen, että tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten lisäksi lainsäädännössä on pitänyt säätää erikseen viranomaisten oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietojen luovuttamisesta teknisten käyttöyhteyksien avulla. Perustuslakivaliokunta on kritisoinut tällaista kaksinkertaista sääntelymallia ja pitänyt sitä raskaana ja se on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia (ks. esimerkiksi PeVL 31/2017 vp ja PeVL 71/2014 vp).

Teknisten käyttöyhteyksien käyttöön on liittynyt valtiosääntöisesti ongelmallisia menettelyjä, kun tiedot luovuttava valtion viranomainen on voinut asettaa tietoturvallisuuden toteuttamiseksi esimerkiksi kunnille toiminnallisia ja hallinnollisia tietoturvallisuusvaatimuksia, jotka ovat voineet liittyä valtion viranomaisia velvoittaviin valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen (681/2010) tietoturvallisuussäännöksiin. Tällaista mallia tietoturvallisuusvelvoitteiden asettamisesta kunnille ja muille valtionhallinnon ulkopuolisille organisaatioille on pidetty ongelmallisena näiden organisaatioiden itsehallinnon tai muun valtiosääntöisen asemansa vuoksi. Hallituksen esitys sisältää tietoturvallisuuden perusvaatimukset laintasoisina säännöksinä, jolloin enää vastaisuudessa tietoluovutuksille teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla ei voitaisi asettaa tietoturvallisuuteen ja tietojen suojaamiseen liittyviä vaatimuksia, jotka tarkoittaisivat lakia alemman asteista tosiasiallista sääntelyä, joka kohdistuisi kuntiin tai muihin perustuslaissa säädettyihin valtionhallinnon ulkopuolisiin organisaatioihin. Tietoja voitaisiin luovuttaa myös yksityisille teknisten rajapintojen avulla, jossa laissa säädetyt tietoturvallisuusvaatimukset olisi todennetusti toteutettu. Tällöinkin tietojen luovuttamiselle pitäisi olla laissa säädetty tiedonsaantioikeus sekä lisäksi luovutuksen saajalla tulisi olla myös käsittelyoikeus näille tiedoille. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 24 §:n perusteella ei voitaisi avata yleiseen tietoverkkoon tietopalveluita, vaan niistä tulisi säätää erikseen. Sääntely ei mahdollista muutenkaan tietojen luovuttamista katseluyhteyksien avulla yksityisille, vaan se koskisi ainoastaan tietojärjestelmien rajapintojen avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista.

Tällainen tekniseen käyttöyhteyteen liittyvä moninkertaiseen sääntelyyn johtava malli halutaan purkaa siten, että viranomaiset voisivat luovuttaa tietojärjestelmien välillä tietoja tiedonsaantioikeuksiensa mukaisesti teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla. Tiedonsaanti perustuisi eri laeissa oleviin tiedonsaantiin oikeuttaviin säännöksiin. Tiedonhallintalaki ei sisällä tällaisia tiedonsaantiin oikeuttavia säännöksiä, vaan tiedonhallintalaissa säädetään tietojen luovutustavasta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Näiden luovutustapojen käyttämisen edellytyksenä olisi se, että ne täyttävät tiedonhallintalaissa säädettävät tietoturvallisuusvaatimukset sekä muut vaatimukset, joilla voidaan estää tietojen rajoituksetonta saantia sekä varmistaa tietojen hyväksyttävä käyttötarkoitus. Ehdotus ei mahdollista kontrolloimatonta massamuotoista ilman laissa säädettyä perustetta tapahtuvaa tietojen siirtoa tai luovuttamista viranomaisten välillä, vaan tietojen siirrot ja luovutukset tapahtuisivat yksityiskohtaisten edellytysten perusteella kontrolloidusti.

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa

uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2016 vp ja PeVL 14/2009 vp). On syytä korostaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen tietoturvallisuussäännökset muodostavat perustason tietoturvallisuuden vaatimukset. Käsiteltäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, voi erityislainsäädännössä tai suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella olla tarve laajempiin ja tarkempiin tietoturvallisuustoimenpiteisiin. Tällaista tietoturvallisuuden toteuttamista tarkoittavaa erityislainsäädäntöä on muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännössä, jota sovellettaisiin edelleen täydentävästi 1. lakiehdotuksessa ilmeneviin tietoturvallisuussäännöksiin nähden. Tietoturvallisuussäännöksillä pyritään siihen, että julkisessa hallinnossa käsiteltäisiin asiakirjoja ja muita vastaavia tietoja tietojärjestelmissä ja paperimuodossakin samojen perussäännösten nojalla ilman, että eri viranomaiset asettavat tietojen luovutussäännösten perusteella erilaisia tietoturvallisuusvaatimuksia. Tietoturvallisuuden toteuttamisessa ei voida nykyisessä viranomaistoiminnassa verkottuneessa toimintaympäristössä lähteä siitä, että kukin toimija määrittelee omia tarpeitaan varten tietoturvallisuuden toimenpiteet. Nyt ehdotettu sääntely jättää teknisluonteiset tietoturvallisuuden toteuttamistavat kunkin viranomaisen harkintaan ja sääntely edellyttää edelleen viranomaisilta arviointia siitä, miten tietoturvallisuustoimenpiteet toteutetaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden yhdenmukaiset säännökset on nähty tarpeellisiksi jo 1990-luvun lopulta lähtien. Tietoturvallisuusvaatimusten ja toimenpiteiden yhdenmukaistaminen on toteutettu valtionhallinnossa asetuksentasoisin säännöksin ja julkiselle hallinnolle on annettu aiemmin informaatio-ohjausta tietoturvallisuuden toteuttamiseksi. Jatkossakin tarkempi tietoturvallisuuden toteuttamista tarkoittava ohjaus tapahtuisi informaatio-ohjauksena toimintaympäristön kehittymisen myötä.

Lakiehdotuksessa sekä teknisen rajapinnan että katseluyhteyden avulla tapahtuvien tietoluovutusten sääntely on laadittu yksityiskohtaiseksi siten, että siinä asetetaan tarkat edellytykset siitä, missä tilanteissa ja miten tietoja voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla sekä minkälaiset tietoturvallisuuteen liittyvät menettelyt tällaisilla tavoilla luovutettaessa tietoja on toteutettava. Sääntely on näiden luovutustapojen osalta ehdotettu säädettäväksi kattavalla, täsmällisellä ja tarkkarajaisella tavalla siten, että säännöksistä ilmenee, milloin niitä voi soveltaa, millä edellytyksillä tällä tavalla tietojen luovutus voi tapahtua ja miten tietojen luovutus tapahtuu. Käsittelyn oikeusperusteet kontrolloidaan tietoja käsiteltäessä.

Asiakirjajulkisuus ja tiedon uudelleenkäyttö

Hallituksen esityksellä edistetään ja parannetaan asiakirjajulkisuuden toteuttamista velvoittamalla viranomaiset huolehtimaan entistä tarkemmilla säännöksillä muun muassa henkilöstön osaamisesta tietojen antamiseksi tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Nykytilassa ilmenevät ongelmat asiakirjajulkisuuden toteuttamisessa näkyvät ylimpien laillisuusvalvojien kanteluasioiden ratkaisuissa, jotka koskevat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) menettelysäännösten noudattamatta jättämistä. Nämä ongelmat liittyvät monin osin viranomaisten tiedonhallinnan puutteelliseen järjestämiseen ja toteuttamiseen. Julkisuuslaissa olevat tiedonhallintaa koskevat säännökset ovat hyvin yleisellä tasolla ja niiden velvoittavuus tästä syystä avoimeksi. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta, edellyttää perustuslain 22 §:n perusteella julkiselta vallalta toimenpiteitä asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden turvaamista.

Hallinnon siirryttyä sähköiseen toimintaympäristöön asiakirjojen käsittely ja asiakirjoihin kohdistuvat tiedonsaantioikeuksien kohteet ovat muuttuneet tietojärjestelmissä oleviksi tiedoiksi (tallenteiksi), joihin tiedonsaanti on turvattava vastaavalla tavalla kuin perinteiseen paperimuodossa olevaan tietoon. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa asiakirjan käsite on välineneutraali, mutta aiemmin tiedonsaannin kohteet oli helpompi yksilöidä asiakirjoihin. Nykyisessä toimintaympäristössä tiedonsaantikohteet yksilöidään erilaisilla hakutekijöillä, jolloin näiden hakutekijöiden perusteella muodostetaan haun mukaisesti asiakirjoja tiedonsaannin toteuttamiseksi.

Asiakirjajulkisuuden toteuttaminen edellyttää, että asianosaisilla ja yleisöllä on tiedossa, miten heidän oikeutensa viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja niissä oleviin tietoihin voidaan toteuttaa. Lakiehdotus parantaa tällaista tiedonsaantia säätämällä entistä tarkemmin siitä, miten asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi viranomaisen on laadittava kuvaus, joka on pidettävä yleisön saatavilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä pantaisiin täytäntöön julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleen käytöstä annetun direktiivin (2003/98/EY) muuttamisesta annetun direktiivin (2013/37/EU) tietojen saatavuutta koneluettavassa muodossa koskeva vaatimus. Tähän asti tästä ei ole ollut selkeää säännöstä direktiivin edellyttämällä tavalla, vaan se on johdettu julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain yhteentoimivuuden säännöksistä. Tällainen tulkinta ei ole kuitenkaan luonut selkeää direktiivissä säädettyä velvollisuutta saattaa viranomaisten tietoaineistoja eräissä tilanteissa koneluettavassa muodossa saataville.

Asianhallinnasta säätäminen

Julkisessa hallinnossa ei ole ollut yhdenmukaisia asianhallinnan järjestämistä koskevia säännöksiä. Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999) on säädetty valtion viranomaisten asiakirjarekisterien hallinnasta, mutta kuntien, itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja muiden julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden asianhallinnasta ei ole säädetty mitään. Asianhallinnan järjestäminen ja asiarekisterin ylläpito ovat osa asiakirjajulkisuuden ja hyvän hallinnon takeiden toteuttamista. Asianhallinnalla toteutetaan asiakirjajulkisuutta sekä hyvään hallintoon kuuluvaa asianmukaisuutta asiankäsittelyssä.

Julkisuuslain 13.1 §:ssä omaksuttu asiakirjan pyytämistä koskevaan menettelyyn kuuluu tietopyynnön yksilöinti. Tällainen yksilöinti voi tapahtua muun muassa asianmukaisesti toteutetun asiarekisterin avulla. Asianhallinnalla viranomainen voi seurata asiankäsittelyjen etenemistä ja viranomainen voi tarjota tietopalveluna hallinnon asiakkaille tietoja heidän asiankäsittelyn vaiheista ja kestosta. Asianmukaisella asianhallinnalla voidaan myös tasata viranomaisissa ruuhkahuippua sekä valvoa asiankäsittelyn etenemisen asianmukaisuutta.

Asianhallinnan järjestäminen ja toteuttamisen ovat osa perustuslain 21 §:ssä säädettyjä oikeusturvan toteuttamista ja hyvän hallinnon takeita. Viranomaiselle on myös säädetty hallintolain (434/2003) 23.1 §:ssä velvollisuus antaa tieto asiankäsittelyn etenemisestä sekä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Lisäksi hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Viranomainen voi toteuttaa nämä velvollisuutensa pääasiassa asiarekisteriin tehtyjen asian rekisteröintitietojen avulla käytännössä automaattisesti.

Asianhallintaan liittyvät keskeiset tiedot on rekisteröitävä myös asiakirjoista, jotka muodostuvat viranomaisten palvelujen tuottamisen yhteydessä. Näissä tilanteissa ei välttämättä muodostu asiankäsittelyprosesseja, mutta palvelujen tuottamisen yhteydessä muodostuviin asiakirjoihin kohdistuvat samat vaatimukset kuin asiankäsittelyn yhteydessä muodostuviin asiakirjoihin. Tästä syystä palveluissa muodostuvien asiakirjojen hallintaan ehdotetaan uutta säännöstä asiakirjajulkisuuden parantamiseksi myös tällaisiin tietoaineistoihin.

Tietojen säilyttäminen ja arkistointi

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia arkistointia koskevaan sääntelyyn, vaan se perustuu Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen, sitä täydentävään ja tarkentavaan tietosuojalakiin sekä arkistolakiin. Lainvalmisteluvaiheessa mukana oli myös arkistointia koskevan sääntelyn muutokset, mutta jatkovalmistelussa arvioitiin, että arkistointia koskevan sääntelyn muutostarpeita on vielä arvioitava myöhemmässä vaiheessa suhteessa kehitteillä pitkään olleeseen sähköisen arkistoinnin infrastruktuuriin. Kulttuuriperinnön säilyttä-

mistä ja tieteellisen tutkimuksen toimintaa palvelevaa arkistointia on myös osittain tarkasteltava erillään viranomaisten operatiiviseen toimintaan liittyvästä sääntelystä. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin siihen, että arkistointia koskevaa sääntelyä kehitetään tiedonhallinnan sääntelykehityksen myöhemmissä vaiheissa tietopohjan kertyessä sähköisen arkistoinnin teknisen kehityksen myötä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen suhde arkistolakiin säilyy vastaavana kuin kumottavaksi ehdotetun julkisuuslain 18 §:n sääntelyn.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 § sisältää tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämistä koskevat säännökset. Sääntely on merkityksellinen siltä osin kuin tietoaineistoihin sisältyy henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti, että henkilörekisterin säilytysajat kuuluvat niihin seikkoihin, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla (lähtien PeVL 14/1998 vp ja PeVL 25/1998 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista (PeVL 51/2002 vp ja PeVL 54/2010 vp). Kuitenkin, jos tähän on tietojärjestelmän luonteen tai tarkoituksen mukainen peruste, voidaan henkilötietoja säilyttää pysyvästi (PeVL 3/2009 vp ja PeVL 54/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään todennut, 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 (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp ja PeVL 38/2016 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen mukaan lukien sosiaalihuollon asiakastiedot, tulisi säätää edelleen tarkemmin kuin muusta henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp).

Lakiehdotuksen säilytysaikojen määrittelyä koskeva pykälä tulee sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Säilytysaikojen määrittely kuuluu viranomaisen ja rekisterinpitäjän vaatimuksiin. Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistoissa olevat asiakirjat ja muut vastaavat tiedot on poistettava käytöstä joko siirtämällä ne yleisen edun niin vaatiessa arkistoon tai ne olisi tuhottava tietoturvallisella tavalla. Lakiehdotuksen 21 §:n tarkoituksena on varmistaa, että oikeusturvan ja virkavastuun toteuttamiseksi viranomaisissa säilytetään asiakirjoja tarpeellinen aika.

Arkistointitarpeet arvioidaan arkistolainsäädännön perusteella eikä ehdotetulla pykälällä vaikuteta arkistointitarpeen arviointiin. Uusi sääntely selkeyttää ja noudattaa sitä logiikkaa, mitä perustuslakivaliokunta ja tietosuojavaltuutettu ovat lausuneet henkilötietojen säilyttämisestä henkilörekisterissä, joka ei ole tarkoittanut tietojen arkistointia, vaan se on ratkaistu aiemminkin arkistolainsäädännön perusteella. Niin ikään Euroopan unionin tietosuojalainsäädännössä on omaksuttu vastaava jako tietojen säilyttämisen ja arkistoinnin välillä. Tässä suhteessa lakiehdotus tukee sääntelyn selkeyttämistä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on kuitenkin huomioitu tiedon elinkaarenhallinnan näkökulmasta arkistointi siten, että tiedonhallintamallissa (5 §) on kuvattava tiedot tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta sekä osana tietoaineistojen tietoturvallisuuden toteuttamista viranomaisen on varmistettava tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistot voidaan tarvittavilta osin arkistoida.

Julkinen hallintotehtävä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa mahdollistettaisiin lähinnä viranomaistoimintaa avustavan asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskevan julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle. Tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä, mutta se vaatii erityistä huolellisuutta, koska sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja käytetään tyypillisesti esimerkiksi päätettäessä yksilön tai yhteisön eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään asiallisesti verohallinnosta annetussa laissa olevaa säännöstä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 30/2012 vp). Kunkin viranomaisen arvioitavaksi jää viime kädessä, missä tilanteissa asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskeva tehtävä on tarkoituksenmukaista antaa yksityisen hoidettavaksi.