OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

LsN Virpi Korhonen

5.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 284/2018 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 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. Viranomaisten tietoaineistojen hallinnalla edistettäisiin myös julkisuusperiaatteen toteutumista.

Oikeusministeriö kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota seuraaviin seikkoihin.

<u>Soveltamisala – viranomaiset ja tiedonhallintayksiköt</u>

Esityksen 1. lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksen (3 §) mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalakia sovelletaan tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jolle muulla laissa toisin säädetä. Viranomaisella tarkoitetaan lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia.

Laissa säädetyt velvoitteet on osoitettu säännöskohtaisesti vaihdellen joko viranomaiselle taikka tiedonhallintayksikölle, joka on ehdotetussa julkisen hallinnon tiedonhallin-

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

talaissa määritelty uusi toimijataho. Tiedonhallintayksiköstä säädetään lain 4 §:ssä, ja pykälän mukaan viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön. Säännöksessä on lueteltu tiedonhallintayksiköt tyhjentävästi.

Lain 4 §:n mukaan tiedonhallintayksikön yleisenä tehtävänä on järjestää tiedonhallinta mainitun lain mukaiseksi. Tiedonhallinnalla puolestaan tarkoitetaan 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 (2 §).

Lakiehdotuksessa tiedonhallintayksikön tehtäviksi on osoitettu tiedonhallintaan liittyvien kuvausvelvoitteiden toteuttaminen (5 ja 28 §), tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi, luotettavuutta edellyttävien tehtävien tunnistaminen, tietoturvallisuuden varmistaminen sekä asiarekisterin ylläpitäminen ja sen sisältö, sekä palvelutuotantoon liittyvä tietoaineistojen hallinta.

Esityksen perustelujen mukaan tiedonhallintayksikön vastuu vastaisi käytännössä voimassa olevia käytänteitä siitä, että tiedonhallinnan järjestäminen kuuluu organisaatiolle, vaikka organisaatiossa toimisi useampi viranomainen. Toimivalta- ja vastuusuhteiden näkökulmasta tiedonhallintayksikön ja viranomaisen väliset suhteet ovat kuitenkin paikoin vaikeasti hahmottuvia. Samoin tiedonhallintalautakunnan arviointitehtävää koskeva säännös ei ole kaikilta osin aivan koherentti viranomainen/tiedonhallintayksikkö jakoon nähden.

Soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä on tässä tarkasteltu siltä osin kuin niillä on liityntöjä perustuslain 124 §:ään ja julkista hallintotehtävää hoitavien velvoitteisiin sekä valtion tiedonhallintayksiköiden tehtävien organisoinnin osalta perustuslain 80 §:ään.

Lain soveltaminen julkista hallintotehtävää hoitaviin

Edellä todetun mukaisesti julkisen hallinnon tiedonhallintalakia sovellettaisiin tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja. Viranomainen on lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen. Lain 3 §:n 4 momentin mukaan eräitä lain säännöksiä sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin, kun niiden toimintaan sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Julkista hallintotehtävää hoitavat eivät ole tiedonhallintayksikköjä, joten tiedonhallintayksikköä tai viranomaista koskevia säännöksiä sovellettaisiin näihin tahoihin mainitusta vastuunjaosta riippumatta.

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Näiltä osin julkisuuslakia sovelletaan mainittuihin toimijoihin kokonaisuudessaan. Lakiehdotuksen 3 §:n säännöksen sanamuodon perusteella ei

kuitenkaan ole yksiselitteistä sovelletaanko tiedonhallintalakia näihin toimijoihin kokonaan vai osittain. Säännös viittaa siihen, että mainitut toimijat kuuluisivat lakiehdotuksessa tarkoitetun virnaomaiskäsitteen piiriin. Perustelujen valossa, nämä toimijat kuitenkin kuuluisivat vain osittaiseen soveltamisalaan. Osittainen soveltamisala on pääteltävissä myös lain 4 §:stä, jossa mainittuja toimijoita ei mainita. Käytännössä tämä tarkoittaa, että julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin toimijoihin sovellettaisiin tiedonhallintaa koskevia säännöksiä pääpiirteissään siinä laajuudessa kuin nykyisinkin, mutta lakiehdotukseen sisältyvät uudet tiedonhallintaa koskevat vaatimukset eivät näihin toimijoihin ulottuisi. Julkisen vallan käyttöön sovellettavat tiedonhallinnan vaatimukset olisivat siis lakiehdotuksen mukaan eri laajuiset riippuen siitä, olisiko toimija julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen vai muu julkista valtaa käyttävä.

Eräiden vaatimusten poissulkemiselle on kuitenkin vaikea nähdä perusteita siltä osin kuin tällaisessa toiminnassa on kysymys PL 124 §:n mukaisten tehtävien hoitamisesta. Tällaisena voidaan mainita erityisesti lain 26 § (asiarekisteriin rekisteröitävät tiedot). Säännöksessä ei ole kysymys yksin viranomaisen sisäisestä toiminnasta, vaan sääntely kytkeytyy myös hyvän hallinnon ja välillisesti oikeusturvankin toteutumiseen. Sääntelyn tavoitteet huomioon ottaen, soveltamisalan laajentaminen nykyiseen nähden olisi näiltä osin perusteltua. Vaarana muutoin on, että julkista hallintotehtävää hoitavien osalta vastaavista seikoista olisi tarpeen säätää aina erikseen.

Olennaista on, ottaen huomioon myös perustuslain 124 § ja siihen liittyvä lainsäädäntökehitys, että tiedonhallintalain soveltamisala on julkista hallintotehtävää hoitavien osalta selkeä. Säännöksen sanamuoto ”toimintaan sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia”, on jossakin määrin epäselvä paitsi julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädettyyn nähden myös niiden toimijoiden osalta, joihin julkisuuslakia sovelletaan erityislainsäädännössä olevien viittaussäännösten perusteella erityisesti silloin, jos julkisuuslaki tulee erityislaissa olevan viittaussäännöksen perusteella sovellettavaksi toimintaan vain osittain.

Valtion tiedonhallintayksiköt ja niiden tehtävistä säätäminen

Valtiontiedonhallintayksiköitä ovat 4 §:n 1 momentin mukaan valtion virastot ja laitokset. Koska laki nojaa julkisuuslain viranomaiskäsitteeseen, jonka pääsäännön mukaan (julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 kohta) viranomaisia ovat valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, vaikuttaa tiedonhallintayksikkö olevan valtionhallinnossa pääsäännön mukaan sama asia kuin viranomainen. Poikkeuksen tähän tekevät lähinnä julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaiset lain tai asetuksen taikka viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät, toimitusmiehet sekä muut niihin verrattavat toimielimet.

Julkisenhallinnon tiedonhallintalain velvoitteista osa on viranomaisen sijaan edellä kuvatulla tavalla tiedonhallintayksikön vastuulla.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä mainitussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustelujen mukaan asetuksella voitaisiin säätää valtion tiedonhallintayksikköjen tiedonhallinnan tehtävien yhteisestä hoitamisesta. Asetuksenantovaltuus on muotoiltu koskemaan tiedonhallintayksikköjen tehtäviä, eli sillä ei voitaisi esityksen perustelujen mukaan muuttaa toimivaltasuhteita, jotka liittyvät tietoaineistojen ja asiakirjojen hallintaan.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan asetuksia voidaan antaa perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 3/2009 arvioinut valtiovarainministeriön valtaa antaa asetuksella tarkempia säännöksiä tiedon tallettamista koskevan toimivallan siirtämisestä tai muusta uudelleen järjestämisestä rekisterihallinnon viranomaisten välillä. Säännöksen katsottiin sen sanamuodosta huolimatta tarkoittavan ministeriölle osoitettua valtuutusta poiketa asetuksella lain toimivaltasäännöksistä. Tällaisen katsottiin lähtökohtaisesti olevan ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ainakin siinä tapauksessa, että valtuutus jää sisällöltään avoimeksi (PeVL 51/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:n 1 momentista johtuvista syistä käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. PeVL 24/2006 vp, PeVL 17/2004 vp). Mainitussa tapauksessa toimivallan siirtovaltuuden merkitystä lievensi kuitenkin se, että, että mahdollisuus rajautui rekisterihallinnon viranomaisorganisaation sisäisiin siirtoihin jo muutoinkin lain perusteella toimivaltaisten viranomaisten välillä. Lisäksi siirtämisen edellytyksenä oli, että toimenpiteellä voidaan parantaa palvelujen saatavuutta, järjestelmän tietosisällön laatua tai toiminnan tehokkuutta taikka aikaansaada alueellisesti tasapainoinen työnjako rekisterihallinnossa. Asetuksenantovaltuutus oli valiokunnan mielestä syytä osoittaa valtiovarainministeriön asemesta valtioneuvostolle.

Valtuuden sanamuodon osalta voidaan todeta, että ehdotetussa laissa ei varsinaisesti säädetä tiedonhallintayksikköjen välisestä tehtävien hoitamisesta, vaan kaikki mainitut tiedonhallintayksiköt ovat velvollisia järjestämään tiedonhallinnan laissa säädetyllä tavalla. Ehdotetuilla asetustasoisilla säännöksillä ei ole tarkoitus säätää laissa säädettyjen tehtävien sisällöstä tarkemmin. Yleisesti ottaen kysymys on valtionhallinnon sisäisistä tehtävien hoitoon liittyvistä käytännön järjestelyistä. Toimivaltaa säännöksen mukaan ei ole tarkoitus siirtää.

Tietojärjestelmien ylläpitoon ja rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä on valtionhallinnossa lakiin perustuen järjestetty joitakin osin keskitetysti, jolloin mainituista tehtävistä tyypillisesti huolehtii muu kuin se viranomainen, jonka tietojen tai asiakirjojen hallinnasta on kysymys. Edellä kuvatut tehtävät voivat eräissä tilanteissa perustua myös erityislain mahdollistamaan toimeksiantosuhteeseen. Näiden erityislakien säännösten suhde tiedonhallintayksikölle ehdotettuihin tehtäviin muodostaa tilanteittain vaihtelevan kokonaisuuden. Asetuksenantovaltuudella onkin perustelujen mukaan tarkoitus mahdollistaa, että valtioneuvosto voisi järjestellä asetuksella valtion tiedonhallintayksikköjen tiedonhallintaan liittyvät tehtävät tarkoituksenmukaisella tavalla.

Huomionarvioista kuitenkin on, että ainakin lakiehdotuksen 26 §:ään sisältyy sellaisia velvoitteita, jotka eivät aivan luontevasti sovellu valtuuden piiriin. Mainitun säännöksen osalta on myös epäselvää, voivatko asioiden ja asiakirjojen tietojen rekisteröiminen olla yleensäkään tiedonhallintayksikön tehtävänä, kun asiakirjan rekisteröimisvelvollisuus kuuluu 25 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle. Säännöksen passiivissa oleva sanamuoto on tältä osin epäselvä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa säädettäisiin asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista koskevan tehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi. Säännöksellä ei luotaisi velvoitetta, vaan se antaisi oikeuden mainitun hallintotehtävän antamiseen myös muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 30/2012 vp katsonut, että Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Nyt ehdotettava säännös koskee asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamista, joka on myös asiakirjojen tallentamista, joten säännöstä on arvioitava perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan tulkintakäytännön varassa.

Perustuslakivaliokunta on sinänsä aiemmassa ratkaisukäytännössään pitänyt mahdollisena asiakirjojen ja tietojen tallentamista koskevan tehtävän antamista yksityiselle (PeVL 30/2012 vp). Nyt ehdotettu säännös on kapea-alaisempi kuin aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana ollut Verohallinnon asiakirjoja koskeva säännös, joka piti sisällään tallentamisen lisäksi myös asiakirjojen vastaanoton sekä lajittelun. Tästä näkökulmasta säännös ei vaikuta ongelmalliselta.

Säännöksessä huomionarvoista kuitenkin on, että siinä mahdollistettaisiin julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle yleislakitasoisin säännöksin, jolloin tapauskohtainen tarkoituksenmukaisuusharkinta jäisi tehtävän siirrosta vastaavan viranomaisen harkittavaksi. Tämä tarkoittaa, että lain säätämisen yhteydessä arvioitavaksi ei voi tulla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössäkin toistuvasti korostettu vaatimus tehtävänsiirron tapauskohtaisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Arvioitavaksi tässä voi tulla ainoastaan se, että mainitun luonteisen tehtävän siirtämisen voidaan yleisesti ottaen katsoa olevan viranomaisen toiminnassa tarkoituksenmukaista. Itse säännöksessä ei ole täsmennetty perussäännöksillä siitä, mitä viranomaisen tulee ottaa huomioon harkitessaan mainitun tehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle. Esityksen perustelujen mukaan tällaiset teknisluonteiset ja rutiiniluonteiset tehtävät voidaan katsoa viranomaisesta riippuen tarkoituksenmukaiseksi antaa yksityisen hoidettavaksi muun muassa viranomaistoiminnan tehokkuuteen ja resurssien tarkoituksenmukaisen käytön mahdollistamiseksi muun muassa ruuhkahuippujen tasaamiseksi. Perusteluista ilmenevään tarkoitukseen nähden sääntely ei vaikuta sinänsä ongelmalliselta. Paremmin sopusoinnussa PL 124 §:n kanssa voisi kuitenkin olla, jos siihen olisi mahdollista lisätä viranomaisen tapauskohtaista harkintaa ohjaavia vaatimuksia.

Sinänsä ehdotettu asiakirjojen sähköiseen muotoon saattaminen on viranomaisesta riippumatta sisällöltään ja tarkoitukseltaan melko vakiosisältöinen tehtävä, joka jatkossa liittyisi vahvasti ehdotetun lain 19 §:n 1 momentin velvoitteeseen saattaa pääsäännön mukaan kaikki asiakirjat sähköiseen muotoon. Lausunnossa PeVL 30/2012 vp perustuslakivaliokunta arvioi vastaavien tehtävien olevan vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan asiakirjojen muuttaminen sähköiseen muotoon on teknisluonteinen tehtävä, joka kuitenkin edellyttää erityistä huolellisuutta. Tätä voidaan pitää tärkeänä muun muassa sen vuoksi, että asioiden käsittely tapahtunee sähköiseen muotoon saatettujen asiakirjojen pohjalta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 11/2006 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 30/2012 vp). Säännösehdotus sisältäisi myös viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvauslakiin. Lisäedellytyksenä olisi sen varmistaminen, että yksityisellä toimijalla on riittävät tekniset edellytykset ja osaaminen sähköiseen muotoon muuttamisessa. Tämän tarkoituksena on varmistaa julkisen hallintotehtävän asianmukainen järjestäminen ja toteuttaminen asiakirjojen sähköiseen muotoon muuttamiseksi.

Tekninen käyttöyhteys

Esityksen 1. lakiehdotuksen 22—24 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tietojen sähköisestä luovuttamisesta teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla. Sääntelyn olisi tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely sekä julkisuuslaista että erityislaeista.

Voimassa olevan julkisuuslain 28 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin. Tämän lisäksi teknistä käyttöyhteyttä koskevaa sääntelyä on erittäin suuressa määrässä erityslakeja. Säännökset sisältävät yleensä vain oikeuden luovuttaa säännöksessä mainittuja tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Teknisestä käyttöyhteydestä itsestään ei yleensä säädetä tarkemmin.

Ehdotetuilla säännöksillä ei ole tarkoitus muuttaa oikeutta saada viranomaiselta tietoja, vaan tiedonsaannista säädettäisiin jatkossakin erikseen, joko julkisuuslailla tai salassapidettävien tietojen osalta erityislailla. Teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla tietoja voidaan antaa vain silloin, kun asianmukainen tiedonsaantioikeus annettaviin tietoihin on olemassa.

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.

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 15/2018, PeVL 38/2016 vp). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 15/2018 vp).

Vaikka säännös ei koske luovutettavien tietojen sisältöä, on ehdotetuilla säännöksillä merkitystä, kun arvioidaan viranomaisen tosiasiallista mahdollisuutta arvioida tietopyyntöä tiedon luovuttamisen laillisten tapauskohtaisten edellytysten täytymisen kannalta.

Viime aikaisessa ratkaisukäytännössä sähköistä tiedonsiirtoa eri toimijoiden välillä on arvioitu lähinnä lausunnossa PeVL 48/2018 vp, jossa arvioitavana oli pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, jossa pankkitilitietoja olisi siirretty teknisen käyttöyhteyden välityksellä tiedonhakujärjestelmän kautta rahalaitokselta laissa mainitulle toimivaltaisille viranomaisille. Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi, että tarkoituksena oli perustaa järjestelmä, jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annettaisiin useiden viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakollista kontrollia. Lain mukaan hallituksen esityksessä viitattiin kontrollin osalta lähinnä siihen, että tietojärjestelmän kautta toimivaltainen viranomainen yksilöisi oikeusperustan, jonka nojalla se pyytää tietoa, ja järjestelmään jäisi myös lokitieto tiedon pyytäneestä virkamiehestä (HE 167/2018 vp s. 75 ja PeVL 48/2018).

Tekninen rajapinta sinällään on tietoturvallinen tapa siirtää tietoa sähköisessä muodossa. Lakiehdotuksessa teknisen rajapinnan toteuttaminen olisi mahdollista vain 4 luvussa säädettyjen tietoturvallisuusvaatimusten puitteissa. Lakiehdotuksen 4 luvun säännösten perusteella salassa pidettävien tietojen tiedonsiirto tulee tapahtua salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä käyttäen ja vastaanottaja on varmistettava ja tunnistettava riittävän tietoturvallisella tavalla (14 §). Tietojen siirto tapahtuisi siten, että tietoluovutukset voidaan jälkikäteen todentaa. Lain 17 §:n mukaan tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot. Lokitietojen tarkempi sisältö jää kuitenkin säännöksen perusteella viranomaisen harkintaan. Tämän lisäksi henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen osalta olisi teknisesti varmistettava luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Tekninen varmistaminen tapahtuisi tietopyynnön lähettävässä tietojärjestelmässä eli olisi tiedon pyytäjän vastuulla. Näin olisi myös tilanteissa, joissa tiedon vastaanottaja olisi muu kuin viranomainen.

Katseluyhteyksien osalta katselumahdollisuus tulisi lakiehdotuksen 23 §:n mukaan rajata vain tiedonsaantioikeuden määrittämiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa tietojen katselumahdollisuutta vain niihin tietoihin, jotka ovat katselumahdollisuuden saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tai välttämättömiä ottaen huomioon erikseen laissa säädetyt tiedonsaantioikeudet. Perustelujen mukaan katselumahdollisuus rajautuisi yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti toisen viranomaisen tietovarannon tietoja. Tämä ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Toisena edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle olisi, että tietojen hakemisen yhteydessä tulisi selvittää tietojen käyttötarkoitus. Tämä tarkoittaa, että käyttäjän pitäisi arvioida kullakin hakukerralla ennen haun tekemistä, onko haku virka- tai työtehtävien hoitamisen kannalta tarpeen. Myös katseluyhteyksien osalta jäisi merkintä luovutuslokitietoihin, jolloin jälkikäteen voitaisiin todentaa kunkin katseluyhteyden avulla tehdyn haun käyttötarkoitus ja

lainmukainen oikeusperuste käsittelylle. Lisäksi viranomaisen olisi toteutettava tietovarantoonsa katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen.

Ehdotetut säännökset tietojen luovuttamistavasta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla ovat yleisesti ottaen täsmällisempiä kuin voimassa olevassa laissa olevat teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset. Koska teknisen käyttöyhteyden avaaminen olisi jatkossa mahdollista yleislain säännöksin, ehdotetut säännökset korostavat käytännössä viranomaisen vastuuta ja huolellista harkintaa erityisesti ehdotetun 24 §:n osalta, jossa viranomaisen harkintaan jää teknisen rajapinnan avaaminen myös muulle kuin viranomaiselle muuhun kuin avoimeen, julkiseen tietoon.