VALTIOVARAINMINISTERIÖ

1.3.2019

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara

Vastine perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallintovaliokunnalle PeVL 73/2018 vp. hallituksen esityksestä 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallintovaliokunnalle PeVL 73/2018 vp. Valtiovarainministeriö esittää vastineenaan seuraavaa. Vastineen ne osiot, jotka koskevat hallituksen esityksen 2. lakiehdotusta on valmistelu oikeusministeriössä.

YLEISPERUSTELUT

Lain soveltamisala

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalakia sovelletaan tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jollei muussa laissa toisin säädetä. Viranomaisella tarkoitetaan ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Laissa säädetyt velvoitteet on osoitettu säädöskohtaisesti joko viranomaiselle taikka tiedonhallintayksikölle. Tiedonhallintayksiköt on tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:ssä lueteltu tyhjentävästi. Viranomainen kuuluisi säännöksen mukaan tiedonhallintayksikköön. Nykyisessä valtionhallinnossa virastorakenteet ovat muuttuneet organisaatiomuutosten vuoksi siten, että monissa tilanteissa niissä toimii useita viranomaisiksi katsottavia toimintoja. Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimii kilpailuviranomainen ja kuluttajaviranomainen, jotka on hallinnollisesti yhdistetty yhteen virastoon. Niin ikään virastoihin on säädetty toimintoja, jotka muodostavat itsenäisiä kokonaisuuksia. Esimerkiksi Verohallinto muodostaa yhden virasto-organisaatiorakenteen, mutta sen sisällä toimii päätöksenteoltaan ja toiminnaltaan eriytettyjä toimintoja, jotka ovat viranomaisia. Tiedonhallintalain sääntelyn lähtökohtana on, että teknisluonteiset ja tiedon hallinnointiin liittyvät toiminnot on tarkoituksenmukaista säätää organisaatiotasolle eikä hajauttaa viranomaistasolle. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu määrittely valtion tiedonhallintayksiköistä ei tarkoita yhtä organisaatiorakennetta, vaan jokainen valtion virasto tai laitos muodostaa oman tiedonhallintayksikkönsä. Kysymys olisi laissa säädetystä apukäsitteestä, joka saa sisältönsä sen mukaisesti, miten kukin viranomaistoiminta on lainsäädännössä jäsennetty valtion virastorakenteiden organisoinnissa, esimerkiksi organisaatioita koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi näitä tiedonhallinnan tehtävien järjestämistä määritellään virastojen työjärjestyksissä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka tarkoituksena on säätää tarkentavasti, jos eri virastojen tai laitosten tiedonhallintayksikölle kuuluvia tehtäviä on tarve järjestää yli virasto-organisaatiorajojen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ehdotetun tiedonhallintalain säännösten soveltamiseen tuomioistuimiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain 3 §:n sääntelystä seuraa, että tuomioistuimet eivät kuulu julkiseen hallintoon. Valiokunnan mielestä on epäselvää, onko tiedonhallintalakiehdotuksen tarkoituksena, että tuomioistuimet lakiehdotuksen tarkoittamina viranomaisina kuuluisivat valtion virastoihin ja laitoksiin osana 4 §:ssä tarkoitettuja tiedonhallintoyksikköjä. Perustuslakivaliokunta toteaa, jos näin on lakiehdotuksessa tarkoitettu, kohdistuisi 4 §:n 3 momentin mukainen ohjaus sekä tuomioistuinten hallintotehtäviin että tuomivallan käyttöön. Samoin lain 10 §:ssä tarkoitettu julkisen hallinnon tietohallintolautakunta arvioisi, miten tuomioistuinten toimintaa ulottuen myös tuomivallan käyttöön liittyvää tiedonhallintaa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyä on täsmennettävä siten, että edellä mainittu ohjaus ja arviointi kohdistuu vain tuomioistuinten hallinnolliseen toimintaa ja oikeushallintoasioihin.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan lakiehdotuksen 3 lukua ei sovelleta tuomioistuimiin. Siten lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä on yksiselitteisesti säädetty, että tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet (valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat) eivät kuuluu 3 luvussa säädettäväksi ehdotetun tiedonhallinnan ohjauksen piiriin. Vaikka tuomioistuimet ovat valtion virastoja ja siten tiedonhallintayksikköjä, ei niihin sovelleta ohjausta koskevia säännöksiä, koska ne on rajattu 3 §:n 3 momentissa 3 luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan ”Valtiosääntöisestä syystä tiedonhallintalain 3 luvun säännöksiä ei sovellettaisi tuomioistuimien ja muiden lainkäyttöelimien toimintaan. Ohjaustoimivaltaa koskeva kysymys olisi siten rajoitettu entisestään siitä, mitä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä tietohallintolaissa on säädetty valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden toimivallasta suhteessa tuomioistuinten hallintotoimintaan. Siten valtion hallintoviranomaisilla ei olisi ohjaustoimivaltaa suhteessa tuomioistuimiin tiedonhallintalain perusteella”. Lakiehdotuksessa ei ole siten ehdotettu sellaista ohjaustoimivaltaa, johon perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitetään valtiosääntöisesti huomiota, vaan tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet on yksiselitteisesti rajattu lain 3 lukuun sisältyvän ohjauksen ulkopuolelle. Ohjaustoimivalta ei ulotu enää jatkossa edes tuomioistuimien hallinnollisiin tehtäviin. Siten valtiovarainministeriöllä, toimialasta vastaavalla oikeusministeriöllä eikä tiedonhallintalautakunnalla ole mitään tiedonhallintalakiin perustuvaa toimivaltaa tuomioistuimiin tai muihin lainkäyttöelimiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on yhdistetty valtion tiedonhallintayksiköitä koskeva sääntely tavalla, jossa ei ole huomioitu lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevaa rajausta. Jotta miltään osin ei jäisi epäselväksi tuomioistuimien asema ja soveltamisalaa koskeva rajaus ehdotetaan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momenttiin muutosta siten, että tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat eriytetään valtion virastojen ja laitosten käsitteestä määriteltäessä tiedonhallintayksikköjä.

Valtion tiedonhallintayksiköt ja asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti sisältää tiedonhallintayksikköjä koskevan määrityssäännöksen, jonka tarkoituksena on ollut kohdentaa lakiehdotuksen säännöksiä organisaatiotasolle siltä osin kuin kysymys ei ole viranomaisten asiakirjojen käsittelystä. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin apukäsitteeksi on otettu valtion tiedonhallintayksikön käsite. Valtion tiedonhallintayksikköjä ovat valtion virastot ja laitokset eikä siis, kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tulkittu, valtio muodostaisi yhtä valtion tiedonhallintayksikköä. Kuitenkin lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 1 kohdasta voi saada sanamuodosta sen käsityksen, että valtion virastot ja laitokset muodostaisivat yhden valtion tie-

donhallintayksikön. Säännöksen perusteluissa kuitenkin on todettu, että ”Tiedonhallintayksiköllä tarkoitettaisiin valtion virastoa tai laitosta. Näistä tiedonhallintayksiköistä käytettäisiin laissa valtion tiedonhallintayksikön käsitettä, kun säännökset kohdistuvat valtionhallintoon.” *Koska sääntelymalli vaikuttaa olevan tulkinnanvarainen tarkoitukseltaan valtion tiedonhallintayksikön käsitteen osalta, ehdottaa valtiovarainministeriö valtion tiedonhallintayksikön poistamista lain käsitteistöstä ja kohdistamalla sääntelyn suoraan valtion virastoihin ja laitoksiin siltä osin kuin sääntely kohdistuu valtionhallintoon.*

Perustuslakivaliokunta pitää säätämisjärjestyskysymyksenä 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden täsmentämistä. Asetuksenantovaltuuden tarkoituksena on, että valtionhallinnossa voitaisiin järjestää tiedonhallintaan liittyvät tehtävät organisaatiorakenteissa tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää muun muassa valtion virastojen ja laitosten yhteisestä tiedonhallinnan järjestämiseen liittyvästä organisoinnista erityisesti kun nykyisissä organisaatiorakenteissa virastokeskeinen malli ei kaikilta osin toteudu tiedonhallinnassa tosiasiallisesti nykyisessäkään mallissa. Tiedonhallintaan liittyvät tehtävät on järjestetty valtioneuvostossa tällä hetkellä osittain keskitetysti valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) asetuksenantovaltuuden perusteella. Muilta osin tiedonhallintaan liittyvien tehtävien järjestäminen virastoissa ja laitoksissa voidaan myös järjestää niiden välisin sopimuksin. Tältä osin asetuksenantovaltuuden sijaan voidaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät järjestää joustavammin virastojen välisillä sopimuksissa ilman erityistä asetuksessa säätämistä. *Edellä esitetyn perusteella valtiovarainministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin poistamista, koska tiedonhallinnan tehtävien toteuttaminen voidaan järjestää olemassa olevan sääntelyn ja hallintosopimuksellisin toimenpitein jatkossakin valtion virastojen ja laitosten välillä. Momentin poistaminen ei vaikuta muun muassa valtioneuvoston sisällä ministeriöiden välisiin tiedonhallinnan tehtävien hoidon järjestämiseen, vaan nykyinen malli voidaan pitää voimassa. Jos sääntely muutettaisiin siten, että asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin, voisi se johtaisi siihen, että siinä pitäisi luetella ne 1. lakiehdotuksessa olevat tehtävät, joiden toteuttamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tällainen malli voisi muodostua sääntelyteknisestikin ongelmalliseksi. Muutoksen johdosta 1. lakiehdotuksen perusteella asetuksella ei siten säädettäisi valtion virastojen välisistä tehtävien toteuttamisjärjestelyistä, vaan kukin valtion virasto voi arvionsa perusteella toteuttaa yhteistyössä muiden virastojen kanssa tiedonhallinnan tehtäviä. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonhallinnan tehtävien toteuttaminen voitaisiin järjestää nykyisin voimassa olevan sääntelyn perusteella.*

Edellä esitettyjen muutosten johdosta valtion virastot ja laitokset ovat laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä sekä lain 3 luvussa oleva sääntely kohdistetaan entistä vielä selkeämmin valtion virastoihin ja laitoksiin (mutta ei tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttötoimintaa hoitaviin lautakuntiin). Muutos vaikuttaa teknisesti myös 7 ja 8 §:iin. Muutos merkitsee sitä, että kukin tiedonhallintayksikkö on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, ellei niitä järjestellä erityislainsäädännön perusteella tai sopimusjärjestelyin muulla tavalla virastojen välillä.

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tiedonhallintalain soveltamiseen yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin, kun ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai muuten viranomaisen lukuun. Valiokunta on tässä kiinnittänyt huomioita lain 3 §:n 4 momentin soveltamisalasäännöksen vaivalloisuuteen sekä siihen, että julkisuuslain organisatorisen soveltamis-

alasäännöksen mukaan julkisuuslain soveltamisala yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää on rajattu julkisen vallan käyttöön. Valiokunnan kannan mukaan esimerkiksi ulkoistetut lakisääteiset palvelutehtävät saattavat siten jäädä lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä on merkityksellinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on tältä osin todennut, että hallintovaliokunnan olisi syytä selvittää, voidaanko tiedonhallintalakiehdotuksen soveltamisala kytkeä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa viitatun julkisen vallan käytön asemesta perustuslain 124 §:n kanssa paremmin yhteensopivaan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen tarvittaessa säännöskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota esimerkiksi tiedonhallintalakiehdotuksen 26 §:n sääntelyyn asiakirjarekisteriin rekisteröitävistä tiedoista. Valiokunnan mielestä esimerkiksi tällainen sääntely on perusteltua ulottaa perustuslain 124 §:n soveltamisalalle.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus tiedonhallintalaiksi on sidottu asialliselta ja organisatoriselta soveltamisalaltaan julkisuuslakiin, koska lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen asiakirjoiksi katsottavien tietoaineistojen käsittelystä. Jos viranomainen ulkoistaa julkisen hallintotehtävän yksityiselle, tapahtuu tämä viranomaisen toimeksiannosta ja julkista hallintotehtävää hoidetaan viranomaisen lukuun. Siten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentin perusteella tällaisen toimeksiantotehtävän hoitamisen yhteydessä muodostuvat asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain asiallista soveltamisalaa on tulkittu myös oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa siten, että julkisuuslaki tulee sovellettavaksi, kun yksityinen hoitaa tehtävää viranomaisen toimeksiannosta riippumatta siitä, käyttääkö yksityinen julkista valtaa siinä (ks. esimerkiksi KHO 2015:133 ja Mäenpää, Julkisuusperiaate 2016, s. 125). Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa myös suoraan lailla jonkin yksityisen hoidettavaksi. Näissä tilanteissa lainvalmisteluvaiheessa on arvioitava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltuvuus julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tällä on vaikutuksensa suoraan myös tiedonhallintalain soveltamiseen, koska ne organisaatiot, joihin laissa niin erikseen säädettynä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan, tulisi myös tiedonhallintalaki sovellettavaksi suoraan lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin toisen virkkeen perusteella siltä osin kuin sääntely on tarpeellista ulottaa tällaiseen yksityisen hoitamaan tehtävään. Kaiken kaikkiaan 1. lakiehdotus kattaa pääosiltaan julkiset hallintotehtävät. Koska perustuslakivaliokunta on erikseen viitannut 1. lakiehdotuksen 26 §:n sääntelyn tärkeyteen julkista hallintotehtävää hoidettaessa, valtiovarainministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n 4 momenttia muutettaisiin siten, että myös 26 § tulee sovellettavaksi silloin, kun viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan yksityisen harjoittamaan toimintaan joko toimeksiantoperusteisesti tai suoraan laissa säädetyn tehtävän perusteella.

Julkisuuslakiin ehdotettu viittaus tiedonhallintalakiin

Lain soveltamisalaan liittyen perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota julkisuuslain ja tiedonhallintalain välisiin viittaussäännöksiin siltä osin, että voimassa oleva julkisuuslain 18 §:n sääntely siirtyisi tiedonhallintalakiin. Perustuslakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi julkisuuslaissa tehtävän informatiivisen viittauksen siirtämistä julkisuuslain 3 §:n uudesta 2 momentista julkisuuslain 2 §:n soveltamisalasäännöksen yhteyteen.

Ministeriöt ehdottavat, että säädettävä informatiivinen säännös liittyy nimenomaan lakien soveltamisalaan, joten viittaus tiedonhallintalakiin on sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua siirtää julkisuuslain 2 §:n uudeksi 2 momentiksi. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin myös aiemmassa vastineessaan hallintovaliokunnalle esittämään.

Tietoaineistojen saatavuuden rajoittaminen

Tiedonhallintalakiehdotuksen 15 §:ssä säädetään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan tarvittaessa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että perustuslain 12 §:n 2 momentin kvalifioidun lakivarauksen mukaan tietojen saatavuutta viranomaisen asiakirjoista ja muista tallenteista voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä säätämällä siitä lailla erikseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännökseen kirjattu tarpeellisuusedellytys ei täytä lakivarauksessa asetettuja edellytyksiä. Hallintovaliokunnan on poistettava säännös tai täsmennettävä sitä siten, että se täyttää perustuslain asettamat vaatimukset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä täsmennys voidaan tehdä esimerkiksi perusteluissa tarkoitetuin sisällöin viittaamalla julkisuuslaissa säädettyihin julkisuuden rajoituksiin.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetä tietojen saatavuudesta, vaan asiakirjojen ja tallenteiden julkisuudesta sekä julkisuuden rajoittamisesta sekä tietojen saannista viranomaisen julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tietoaineistojen saatavuus on eri asia kuin asiakirjojen julkisuus tai tiedon saanti julkisesta asiakirjasta. Yleisesti käytössä olevien sanastojen ja määritelmien mukaan saatavuudella tarkoitetaan ominaisuutta, joka ilmentää sitä, miten tieto, tietojärjestelmä tai palvelu on hyödynnettävissä haluttuna aikana ja vaaditulla tavalla (Tietotekniikan termitalkoot). Tietoaineistojen saatavuus (availability) tarkoittaa tietoturvallisuuden yhteydessä sitä, että tieto on siihen oikeutettujen hyödynnettävissä haluttuna aikana.

Lainsäädännössä on säädetty muun muassa tietojen saatavuudesta digitaalisessa muodossa ilman, että kysymys olisi tietojen saannista tai asiakirjojen julkisuudesta (ks. esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annettu laki 917/2014, 242 §). Tiedon saatavuus on myös lainsäädännössä käytetty yhteyksissä, joissa kysymys on tietoaineistojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa ilman, että sitä olisi sidottu julkisuuteen tai tiedonsaantioikeuksiin (ks. esimerkiksi laki paikkatietoinfrastruktuurista 421/2009). Kaiken kaikkiaan tietoaineistojen saatavuus on sidoksissa asiakirjojen julkisuuteen ja tiedonsaantiin. Koska perustuslakivaliokunta on katsonut ehdotetun säännöksen tulkinnanvaraiseksi ja ehdottanut siihen teknisluonteista tarkistamista valtiovarainministeriö ehdottaa säännöksen täsmentämistä jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenevällä tavalla.

Tiedon hakuperusteiden määrittely

Tiedonhallintalakiehdotuksen 28 §:n mukaan tiedonhallintayksikön olisi julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävä kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekistereistä. Säännös korvaisi voimassa olevan julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden kuvata tietojärjestelmät ja niiden tietosisältö julkisten tietojen osalta. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuvauksella toteutettaisiin osaltaan julkisuusperiaatetta, sillä kuvaus helpottaa tietopyynnön tekemistä. Jotta julki-

suuslaissa tarkoitetut tietopyynnöt voidaan yksilöidysti toteuttaa tiedonhallintayksiköissä ja niissä toimivissa viranomaisissa, on niillä oltava kuvaus, josta ilmenee riittävät tiedot tietopyyntöjen tekemiseksi.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpidettävän kuvauksen tulisi sisältää tiedot hakuperusteista, joilla julkisia asiakirjoja tai muita tietoja voidaan hakea asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetystä oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta seuraa jokaisen oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaineistoista. Viranomaiselle ei siten voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisten tallenteista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säännösehdotus poistetaan tai sitä täsmennetään siten, että sen perusteella laaditusta kuvauksesta on käytävä ilmi kuvaukseen sisällytettävien hakuperusteiden esimerkinomaisuus ja informatiivisuus.

Valtiovarainministeriö korostaa, että tiedonhallintalakiehdotuksen 28 §:n tarkoituksena on nimenomaan julkisuusperiaatteen toteuttamisen edistäminen ja asiakirjojen saannin parantaminen tietojärjestelmistä siten, että tietopyyntöjen toteuttamista helpotetaan. Kuvauksessa olevien hakuperusteiden tarkoituksena ei ole määrittää, mitä asiakirjoja kullakin henkilöllä on oikeus saada, vaan kysymys on yleisön informoimisesta siitä, mitä hakuperusteita viranomaisen tietojärjestelmässä on. Käytännössä tietoturvallisuuden ja henkilötietojen suojan toteuttamiseksi viranomaisten tietojärjestelmien tietojen hakuperusteita on rajoitettu siihen käyttötarkoitukseen, johon tietoja saadaan käyttää viranomaisessa joko henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä tai salassapitosääntelystä johtuen. Tulkinnanvaraiseksi ja julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta ongelmalliseksi ovat muodostuneet tilanteet, joissa tietopyynnön esittäjälle on jäänyt epäselväksi, miten hän voi yksilöidä riittävällä tavalla tietopyyntönsä ja milloin kysymys on julkisen asiakirjan antamisen sijaan julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitetun tietopalvelun tuottamisesta, joka on viranomaiselle säännöksen perusteella harkinnanvaraista, kun taas tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta ei sisällä vastaavalla tavalla viranomaiselle harkintamahdollisuutta. Asiaa on jouduttu arvioimaan niin oikeuskäytännössä (KHO 6.9.2007 t. 2254 ja KHO 15.4.2016 t. 1413) kuin laillisuusvalvojien ratkaisuissa (EOA 5372/4/15, 5.12.2016; AOK OKV/1485/1/2017, 27.8.2018). Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain hallituksen esityksen (30/1998 vp) perusteluissa todetaan, että ”viranomaisten asiakirjojen julkisuuden tarkoituksena ei ole olla yleinen tiedonhankintakeino sinänsä, vaan mahdollistaa tietojen saaminen viranomaisen toiminnasta viranomaisten toiminnan valvomiseksi ja muiden lain 3 §:stä ilmenevien tarkoitusten vuoksi. Tietotekniikan ominaisuuksista johtuu, että tiedonsaantioikeus atk:n avulla talletettuihin viesteihin on monipuolisempi kuin perinteisten asiakirjojen kysymyksessä ollessa. Koska tietotekniikka mahdollistaa erilaisten tietojen yhdistelyn, tiedonsaantioikeus kohdistuu esityksen mukaan tosiasiassa myös sellaisiin viesteihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele saatikka tulosta paperimuotoon. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on laillisesti käytössä vapaa haku, lakiehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu esityksen mukaan mihinkä tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia ohjelmointitoimia muodostettavissa olevaan viestiin riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan.”

Ehdotuksen tarkoituksena on edistää tiedonsaantia viranomaisten tietojärjestelmissä olevista tietoaineistoista eikä rajoittaa tiedonsaantia. Koska ehdotuksen tarkoitus on perustuslakivaliokunnan esittämän kannanoton perusteella ymmärrettävissä päinvastaiseksi, valtiovarainministeriö ehdottaa, että 28 §:n 1

momentin 4 kohdan säännöstä täsmennetään siten, että siinä edellytettäisiin viranomaisen kuvaamaan informatiivisesti, millä hakutekijöillä teknisesti asiakirjoja on mahdollista hakea viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä. Säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa tiedonsaantia, vaan edistää ja selkeyttää tiedonsaantia digitaalisessa muodossa olevista viranomaisen asiakirjoista, jotka voivat olla tietojärjestelmässä myös rakenteisessa muodossa. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on vapaan sanahaun mahdollisuus, tulisi tästä olla informaatio 28 §:ssä tarkoitetussa kuvauksessa. Sääntely myös selkeyttää niitä tilanteita, joissa voi muodostua tulkinnanvaraiseksi, milloin tietopyynnön käsittely muuttuu julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitetuksi tietopalvelun tuottamiseksi. Tällöin viranomainen voi harkintansa mukaan hyväksyttävään käyttötarkoitukseen tiedonsaantioikeuksien puitteissa muodostaa tietojärjestelmäänsä uusia hakutekijöitä tai tehdä kertaluonteisia teknisiä tietokantahakuja, joita muuten tietojärjestelmän hakutoiminnallisuuksilla ei voida toteuttaa. Koska viranomainen joutuisi ennalta kuvaamaan ja julkistamaan nämä tekniset hakutekijät, ei viranomainen voisi vedota tietopalvelun tuottamista koskevaan julkisuuslain 21 §:n sääntelyyn tilanteessa, jossa tietopyyntö tehdään teknisten hakutekijöiden avulla. Tällaisia hakutekijöitä voivat olla muun muassa asianumero, asiasana tai vapaa sanahaku. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmenevällä tavalla.

Asiakirjoihin tehtävät merkinnät

Julkisuuslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 15 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että velvollisuudesta turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä viitattaisiin suoraan ja yksinomaan tiedonhallintalakiin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tällaisten merkintöjen luonne on informatiivinen, eikä niitä ole julkisuuslaissa tarkoitettu perustamaan salassapitovelvollisuutta julkisuuslain mukaista tiedonsaantipyyntöä käsiteltäessä. Asiakirjan luokitus tietoturvallisuuden toteuttamiseksi on tarkoitettu ensisijaisesti hallinnon sisäisiä velvoitteita osoittavaksi menettelyksi. Valiokunnan mielestä viittaussäännös ehdotetulla tavalla muotoiltuna voi aiheuttaa virheellisiä tulkintoja merkintöjen oikeusvaikutuksista. Hallintovaliokunnan on perustuslain 12 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja selventää sääntelyä.

Ehdotettu 15 §:n 3 momentin sääntely vastaa muotoilultaan nykytilaa. Ministeriöt ehdottavat kuitenkin, että 15 §:n 3 momentin säännöstä täsmennettäisiin perustuslakivaliokunnan vaatimuksen johdosta siten, että siinä kuvattaisiin turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tarkoitus. Näin myös julkisuuslaista kävisi ilmi merkinnän tarkoitus tietoturvallisuusvaatimuksia ilmentävänä merkintänä. Merkintä koskee asiakirjan käsittelyssä noudettavia tietoturvallisuusvaatimuksia, joista säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavassa laissa ja sen nojalla annettavissa säännöksissä.

Julkisuuslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 25 §:ää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös merkinnästä, joka osoittaisi, että asiakirjan antaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen. Lisäksi edellytettäisiin, että tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ehdotettu sääntely sijoittuu lain 6 lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee salassapitovelvoitteita. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että harkinnanvarainen julkisuus ei sisällä salassapitovelvoitetta. Koska salassapitovelvollisuutta voidaan pitää pisimmälle menevänä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuuden rajoituksena, on perustuslakivaliokunta katsonut, että hallintovaliokunnan

selkeytettävä sääntelyä siten, että salassapidon käsitettä ei lakisystemaattisesti laajenneta harkinnanvaraiseen julkisuuteen.

Voimassa olevassa 25 §:ssä on koottuna kaikki asiakirjaan tehtäviä merkintöjä koskevat säännökset, ja hallituksen esityksessä vastaava systematiikka oli ehdotettu säilytettäväksi. Koska perustuslakivaliokunta on katsonut, että säännöksen lakisystemaattiseen sijaintiin liittyy sen sisällöstä ja pykälän otsikoinnista huolimatta virhetulkinnan vaaraa, ehdottavat ministeriöt, että pykälän 3 momenttiin hallituksen esityksessä ehdotettu säännös muihin kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä siirretään lain 4 lukuun uudeksi 16 a §:ksi. Tämä muutos poistaa ministeriöiden käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan esiin nostaman lain systematiikkaan ja otsikointiin liittyvän salassapitoa koskevan virhetulkinnan vaaran. Samalla 25 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti siirtyy 3 momentiksi.

Vaikka säännös ehdotetaan sijoitettavaksi 4 lukuun, joka otsikointinsa perusteella koskee tiedon antamista asiakirjasta, ministeriöt korostavat, että säännöksessä tai sen perusteluissa merkinnän tekemistä ei ole sidottu tilanteisiin, joissa asiakirjaa ollaan antamassa ulkopuoliselle. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ehdotetun merkinnän tarkoituksena olisi ainoastaan ilmaista asiakirjan käsittelijälle, että asiakirjaan sisältyy tietoja, joiden luovuttamiseen kohdistuu erityisiä edellytyksiä, joko sen vuoksi, ettei asiakirja ole vielä julkinen tai sen vuoksi että sitä voidaan sen julkisuudesta huolimatta luovuttaa vain tietyin edellytyksin. Merkintä ei vaikuttaisi asiakirjan julkisuuteen eikä laajentaisi asiakirjan salassapitoa. Valmisteluvaiheen asiakirjoista annetaan tietoja kuten 9 §:n 2 momentissa ja 17 §:ssä säädetään. Henkilörekisteriin talletettavien tietojen antamisesta puolestaan säädetään yleisesti 16 §:n 3 momentissa.

Säännöksen tarkoituksena on selkeyttää asiakirjoissa käytettäviä merkintöjä. Merkinnän tekeminen olisi aina vapaaehtoista. Kaikkia valmisteluvaiheen asiakirjoja ei myöskään olisi tarkoitus merkitä – ainoastaan ne, jotka täyttävät merkitsemiselle säädetyt edellytykset ja joiden merkitsemiselle viranomainen katsoo olevan perusteita.

Mainitun 2. lakiehdotuksen 25 §:n otsikko on voimassa olevassa laissa ”Salassapito- ja luokitusmerkintä”. Hallituksen esityksessä se on sääntelyn sisällön muuttuessa ehdotettu muutettavaksi muotoon ”Salassapito- ja käyttörajoitusmerkinnät”. Koska muihin kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin tehtäviä merkintöjä koskeva sääntely ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 16 a §:ään, ehdotetaan 25 §:n otsikko jätettäväksi voimassa olevan lain mukaiseksi. Luokitusmerkintää koskevaa viittausta otsikosta ei ehdoteta poistettavaksi, jotta pykälän 4 momentista 3 momenttiin siirtyvän turvallisuusluokkamerkintöjä koskevan viittaussäännöksen osalta ei synny vastaavaa väärintulkinnan vaaraa siitä, että mainittu merkintä olisi salassapitomerkintä tai rinnastuisi siihen. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä voidaan kuitenkin tehdä vain salassa pidettäviin asiakirjoihin. Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) tarkoitettuihin asiakirjoihin on tehtävä turvallisuusluokituksesta merkintä siten kuin mainitussa laissa säädetään.

Viittaussäännöksen sanamuoto ehdotetaan myös muutettavaksi siten, ettei sen sanamuoto koske velvoitetta, jos hallintovaliokunta muuttaa julkisen hallinnon tiedonhallintalain turvallisuusluokkia koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut harkinnanvaraisen julkisuuden merkitystä valmistelun avoimuuden kannalta ja valiokunnan mielestä julkisuuden harkinnanvaraisuuden korostaminen erityisellä merkinnällä voisi

käytännössä kaventaa erityisesti päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa julkisuutta. Hallituksen esityksessä ehdotetun 25 §:n 3 momentin muuhun kuin salassa pidettäviin asiakirjoihin tehtäviä merkintöjä koskevaan säännökseen ei sisälly samanlaista velvoitetta kuin salassapitomerkintää koskevaan 25 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan merkintä on poistettava tai muutettava, kun sille ei ole perusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkinnän poistamista koskeva velvoite on lisättävä lakiin. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan muutettava siten, että merkinnästä käy tältä osin selkeästi ilmi sen ajallinen rajattuisuus. Tällainen muutos on edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ministeriöt ehdottavat, että merkinnän poistamista koskeva säännös lisätään uuden 16 a §:n 2 momentiksi. Merkintä ehdotetaan poistetavaksi tai poistaminen merkittäväksi asiakirjaan, jos jokin niistä edellytyksistä, jotka ovat merkinnän tekemisen edellytyksenä, lakkaa. Esimerkiksi harkinnan varaisesti julkisen asiakirjan tullessa julkiseksi, myös harkinnanvaraista antamista ilmaiseva merkintä on poistettava. Merkinnän asianmukaisuus on tarkistettava viimeistään, kun joku ulkopuolinen pyytää asiakirjaa.

Tekniset rajapinnat ja katseluyhteys

Tiedonhallintalakiehdotuksen 22 – 24 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tietojen sähköisistä luovutustavoista teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla. Sääntelyn olisi tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely sekä julkisuuslaista että erityislaeista. *Valtiovarainministeriö näkee sääntelyn sujuvoittamisen ja yksinkertaistamisen kannalta säännösehdotukset merkittävinä.* Hallituksen esitykseen sisältyy useiden lakien muutosehdotukset, joilla kumottaisiin teknistä käyttöyhteyttä koskevia säännöksiä erityislaeista. *Valtiovarainministeriö korostaa, että tiedonhallintalain säännösten mahdollistamaa säädöshuoltoa on järjestelmällisesti jatkettava siten, että selvitysten perusteella tehdyn arvion mukaan useita satoja teknistä käyttöyhteyttä koskevaa säännöstä voidaan kumota.*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että tekninen rajapinta on sinällään tietoturvallinen tapa siirtää tietoa sähköisessä muodossa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen osalta olisi perustuslakivaliokunnan mielestä teknisesti varmistettava luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys. Perustuslakivaliokunta toteaa, että tiedonhallintalakiehdotuksen 22 – 24 §:ien sääntely täyttää nämä vaatimukset ja painottaa näiden säännösten merkitystä. *Valtiovarainministeriö korostaa tämän ohella sitä, että tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on laajasti käytössä oleva menettely jo tänä päivänä ja ehdotetulla lailla teknisten rajapintojen käyttö viranomaisten välillä tapahtuvassa toistuvassa ja vakisisältöisessä sähköisessä tietojen luovuttamisessa tehtäisiin pääsäännöksi. Tämä edistäisi merkittävästi yhdenmukaisten, tehokkaiden ja tietoturvallisten yhtenäisten digitaalisten toimintatapojen käyttöä julkisessa hallinnossa.*

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotetuissa 22 – 24 §:ssä on toteutettu riittävät suojatoimet. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan katseluyhteyden käyttö on tarkoitettu rajoittaa vain yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti viranomaisten tietovarannon tietoja rajoituksetta. Perustuslakivaliokunta on esittänyt, että lain 23 §:n sääntelyä on täsmennettävä siten, että tällainen rajaus käy selkeämmin ilmi myös säännöksen sanamuodosta. *Valtiovarainministeriö pitää esitettyä täsmennystä*

tarpeellisena ja selkiyttävänä sekä muutostarve vastaa sitä, mitä jo nyt säännöksen perusteluissa on esitetty. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että täsmennyksenä lain 23 §:n 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin, että katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä on, että katselumahdollisuus on rajattu tehtäväksi vain yksittäisinä hakuina.

Turvallisuusluokittelua koskeva asetuksenantovaltuus

Tiedonhallintalakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja niiden käsittelystä säädetään tarkemmin asetuksella. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että tietojen käsittelyn käsite on ongelmallisen laaja ja todennut, että asetuksenantovaltuutta olisi syytä täsmentää.

Ehdotettuun 18 §:n 4 momentin säännöksen täsmällisyyteen on hallintovaliokunnalle asiantuntijakuulemisissa esitetyissä lausunnoissa muutoinkin kiinnitetty huomiota. Lisäksi lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että 18 §:n säännöksessä olisi syytä ilmetä tietoturvallisuusluokituksen tarpeellisuutta ilmentäviä seikkoja. *Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi lain soveltamisen kannalta tarpeellista, että suoraan säännöksestä ilmenisi turvallisuusluokitusta koskevan sääntelyn tarkoitus tietoturvallisuutta toteuttavana toimenpiteenä. Valtiovarainministeriö ehdottaa tämän syyn lisäämistä lain 18 §:n 1 momenttiin*. Tietoturvallisuustoimenpiteiden lisäämisellä 1 momentin säännöksen voidaan asiallisesti myös tarkentaa ja kohdentaa pykälän 4 momentissa säädettäväksi ehdotettua asetuksenantovaltuutta. Hallituksen esitykseen verrattuna myös sisällöllistä asetuksenantovaltuutta olisi aiheellista muuttaa, koska sanojen ”niiden käsittelystä” voidaan ymmärtää viittavan merkintöjen käsittelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnon sekä muiden edellä mainittujen syiden vuoksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että asetuksenantovaltuutta täsmennetään siten, että asetuksenantovaltuudesta poistettaisiin sanat ”niiden käsittelystä” ja sen sijaan asetuksenantovaltuuteen lisättäisiin valtuus säätää turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä. Tietoturvallisuustoimenpiteillä tarkoitettaisiin lain 2 §:n 7 kohdan määritelmässä tarkoitettuja toimenpiteitä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että edellä mainittu ehdotus poikkeaa 18 §:n 4 momentin täsmentämisehdotuksen osalta siitä, mitä valtiovarainministeriö on valiokunnalle aiemmin antamissaan vastineissa esittänyt. Valtiovarainministeriö esitti 14.2.2019 valiokunnalle toimittamassaan vastineen täydennyksessä vaihtoehtona, että turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekeminen muutettaisiin harkinnanvaraiseksi, jolloin se vastaisi voimassa olevaa julkisuuslain sääntelyä. Perusteena tälle olisi eräät kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista johtuvat käytännön syyt. Valtiovarainministeriö on tarkentanut valiokuntakäsittelyjen aikana saamiaan selvityksiä ehdotetun sääntelyn vaikutuksista. *Valtiovarainministeriö ehdottaa, että turvallisuusluokittelua koskevien merkintöjen tekeminen säädetään velvoittavana, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu. Valtiovarainministeriö ehdottaa kuitenkin, että ehdotetun lain ja kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista annetun lain (588/2004) välistä suhdetta selkiytetään siten, että ehdotetun lain 18 §:n 1 momenttiin lisätään, että merkintä on tehtävä, ellei 3 momentista tai muista kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista muuta johdu.* Turvallisuusluokittelun ja sitä koskevan merkinnän säätäminen velvoittavana on perusteltua sen tavoitteen saavuttamiseksi, että lain säännöksillä yhtenäistetään menettelyjä sekä osaltaan varmistettaan salassapidettävien tietojen asianmukaista ja turvallista käsittelyä mm. viranomaisyhteistyössä. Yhtenäisellä toimintatavalla parannetaan viranomaisten keskinäistä tiedonvaihtoa ja luottamusta tiedon oikeaan käsittelyyn. Säätämällä poikkeusmahdollisuudesta suhteessa kansainvälisiin tietoturvallisuusvelvoitteisiin sekä säätämällä selkeyden vuoksi säännöksessä siitä, että

kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain säännökset tulevat sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ensisijaisesti sovellettavaksi, voidaan välttää toiminnalliset ongelmatilanteet kansainvälisisissä suhteissa.

Maakunnat

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely kohdistuu lain 3 § ja 4 §:n säännösten perusteella määrittyvän soveltamisalan osalta myös perustettavaksi ehdotettuihin maakuntiin (HE 15/2017 vp). Esitysten käsittelytilanteesta ja epävarmasta käsittelyjärjestyksestä vuoden 2018 valtiopäivillä johtuen valtiovarainministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi poistaa tiedonhallintalakiesityksestä kytkennät maakuntiin. Maakunnat voidaan siinä tapauksessa, että maakuntien perustaminen vahvistuu, lisätä tiedonhallintalakiin säädösmuutoksena. Maakunnat mainitaan sääntelyssä myös muissa kohdissa ja myös nämä lainkohdat on muutettava tästä johtuen.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämät säätämisjärjestystä koskevat ja muut huomiot voidaan edellä esitetyllä tavalla asianmukaisesti ottaa huomioon. Muutokset ovat pääosin hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotuksia teknisesti parantavia ja tarkentavia. Muutokset parantavat 1. lakiehdotuksen selkeyttä riittävällä tavalla muuttamatta hallituksen esitystä kuitenkaan perusrakenteeltaan. Ehdotetuilla muutoksilla pystytään korjaamaan myös perustuslakivaliokunnan rakenteelliseksikin katsomat ongelmat lakiesityksestä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

1 luku. Yleiset säännökset

3 § Lain soveltamisala ja sen rajoitukset

Hallituksen esityksen 3 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja sen rajoituksista. Pykälän 3 momentissa on säännökset ehdotetun lain säännöskohtaisista rajauksista koskien tuomioistumia ja lainkäyttöä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ilmaisu muut lainkäyttöelimet muutettaisiin ilmaisuksi: valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat. Muutoksella yhtenäistettäisiin käsitteistöä vastaamaan lakiehdotusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa sekä selventämään, että rajaukset koskevat säännöksessä mainituilta osin lainkäyttöä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan tämän lain 3 lukua ei sovelleta maakuntiin. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että maakunnat poistetaan säännöksestä, koska maakuntien perustamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) ei olla vielä käsitelty eduskunnassa eikä maakuntien perustamisesta ole näin ollen varmuutta.

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 momentissa säädetään lain soveltamisalan rajoituksista yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai muuten viranomaisen lukuun. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että 3 §:n 4 momenttia muutettaisiin siten, että myös 26 § tulee sovellettavaksi silloin, kun viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan yksityisen harjoittamaan toimintaan joko toimeksiantoperusteisesti tai suoraan laissa säädetyn tehtävän perusteella.

2 luku. Tiedonhallinnan järjestäminen

4 § Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä

Hallituksen esityksen 3 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja sen rajoituksista. Pykälän 3 momentissa ehdotetun rajoituksen mukaan lain 3 lukua ei sovelleta tuomioistuimien eikä muiden lainkäyttöelimien toimintaan. Muiden lainkäyttöelimien käsitettä ehdotetaan 3 §:n säännöksessä muutettavaksi edellä mainitulla tavalla siten, että muiden lainkäyttöelimien sijaan käytettäisiin täsmällisempää käsitettä valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat. Jotta miltään osin ei jäisi epäselväksi tuomioistuimien asema ja 3 §:n soveltamisalaa koskeva rajaus, ehdotetaan 4 §:n 1 momenttiin muutosta siten, että tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat eriytetään valtion virastojen ja laitosten käsitteestä määriteltäessä tiedonhallintayksikköjä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään valtion tiedonhallintayksikköjen välistä työnjakoa koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Valtiovarainministeriö ehdottaa lainkohdan poistamista, koska tiedonhallinnan tehtävien toteuttaminen voidaan järjestää olemassa olevan sääntelyn ja hallintosopimuksellisin toimenpitein jatkossakin valtion virastojen ja laitosten välillä. Muutos merkitsee sitä, että kukin tiedonhallintayksikkö on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, ellei niitä järjestellä erityislainsäädännön perusteella tai sopimusjärjestelyin muulla tavalla virastojen välillä.

Hallituksen esityksen 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tiedonhallintayksiköitä ovat maakunnat. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että lainkohta poistetaan, koska maakuntien perustamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) ei olla vielä käsitelty eduskunnassa eikä maakuntien perustamisesta ole näin ollen varmuutta.

3 luku. Yleiset säännökset

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamisen yhteistyö

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtiovarainministeriön on huolehdittava, että julkisen hallinnon tiedonhallintaa sekä tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottamista koskevan yhteistyön koordinoimista varten on järjestetty valtion virastoissa toimivien viranomaisten sekä maakuntien ja kuntien viranomaisten yhteistyötavat ja -menettelyt. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että maakunnat poistetaan säännöksestä, koska maakuntien perustamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) ei olla vielä käsitelty eduskunnassa eikä maakuntien perustamisesta ole näin ollen varmuutta.

10 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi arvioida myös maakuntien ehdotetun lain eräiden säännösten toteuttamista ja noudattamista. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että maakunnat poistetaan säännöksestä, koska maakuntien perustamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) ei olla vielä käsitelty eduskunnassa eikä maakuntien perustamisesta ole näin ollen varmuutta.

4 luku Tietoturvallisuus

15 § Tietoaineistojen tietoturvallisuuden varmistaminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan tarvittaessa. Vaikka säännöksen tarkoituksena ei ole säännellä tiedon saannista, vaan tietoturvallisuustoimenpiteenä tiedon saatavuudesta, on perustuslakivaliokunta lausunnossaan yhdistänyt tiedon saatavuuden käsitteenä tiedon saantiin viranomaisen asiakirjasta. Jotta säännös olisi yksiselitteinen eikä julkisuutta rajaava ehdottaa valtiovarainministeriö säännöksen sisällön täsmentämistä siten, että säännös olisi seuraavassa sanamuodossa: *viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on rajoitettu erikseen laissa*. Tiedon saatavuuden rajoittaminen tarkoittaa hallituksen esityksen 15 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti sitä, että tiedon saatavuutta rajoitettaisiin käyttöoikeuksin ja rajoitus riippuisi, minkälaista tietoaineistoa käsitellään. Julkisiin tietoaineistoihin ei olisi tiedon saatavuutta koskevia rajoituksia, kun taas henkilötietoihin ja erityisesti salassa pidettäviin tietoihin täytyy olla järjestettynä sellaiset toimenpiteet, että asianmukainen tietojenkäsittely voidaan varmistaa. Koska henkilötietojen käsittelyoikeudet perustuvat lakiin perustuslain 10 §:n 1 momentin nojalla ja asiakirjajulkisuudesta voidaan poiketa

perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla vain välttämättömien syiden vuoksi laissa erikseen rajoitetun perusteella, säännöstä täsmennettäisiin viittaamalla tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia koskevaan sääntelyyn, jota on muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa sekä tietosuojalainsäädännössä. Säännösehdotuksessa tarpeellisuus ei liity tiedon saantiin, vaan tietoturvallisuustoimenpiteisiin, jotka on mitoitettava kunkin tietoaineiston sisällön mukaisten tarpeiden mukaan. Esimerkiksi tiedon saatavuutta on voitu rajoittaa erilaisissa tietopalveluissa yksittäisiin hakuihin tai hakuperusteisiin, vaikka tiedot olisivat viranomaisen tallenteina julkisia. Toisaalta jos tietoaineistoon ei kohdistu laissa säädettyjen tiedonsaantia ja käsittelyoikeuksia koskevia rajoituksia, ei myöskään tiedon saatavuutta ole perustetta rajoittaa. Lisäksi on syytä huomata, että säännös tulee sovellettavaksi myös viranomaisten sisäisessä toiminnassa, jolloin viranomaisen on rajoitettava viranomaisessa työskentelevillekin tietojen saatavuutta, jos se on tarpeellista henkilötietojen suojan tai salassapitosääntelyn toteuttamiseksi.

18 § Turvallisuusluokiteltavat asiakirjat valtionhallinnossa

Hallituksen esityksen 18 §:ssä säädetään asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa. Pykälän 1 momentin mukaan valtion hallintoviranomaisen, tuomioistumien ja muun lainkäyttöelimen sekä muun valtion viraston ja laitoksen on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä säännöksessä jäljempänä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Lain soveltamisen kannalta on tarpeellista, että suoraan säännöksestä ilmenisi turvallisuusluokitusta koskevan sääntelyn tarkoitus tietoturvallisuutta toteuttavana toimenpiteenä. Valtiovarainministeriö ehdottaa tämän syyn lisäämistä lain 18 §:n 1 momenttiin. Tietoturvallisuustoimenpiteiden lisäämisellä 1 momentin säännöksen voidaan asiallisesti myös tarkentaa ja kohdentaa pykälän 4 momentissa säädettäväksi ehdotettua asetuksenantovaltuutta. Lisäksi 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi poikkeussäännös turvallisuusluokittelua ja niitä koskevien merkintöjen tekemiselle. Poikkeuksen tarkoituksena on selkiyttää kansallisiin tarpeisiin liittyvien merkintöjen tekemisen suhdetta kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien merkintöjen tekemisestä, joista säädetään kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa. Samalla ehdotetaan täsmennettäväksi ehdotetun lain muuta käsitteistöä vastaavaksi viranomaisia koskevat käsitteet. Muutettuna pykälän 1 momentti olisi seuraava: Valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten sekä tuomioistuimen ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7—11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle, ellei 3 momentista tai kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista muuta johdu.

Lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentissa säädetään turvallisuusluokittelua, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtäviä merkintöjä ja niiden käsittelyä koskevasta asetuksenantovaltuudesta. Hallituksen esitykseen verrattuna asetuksenantovaltuutta olisi aiheellista muuttaa, koska sanojen ”niiden käsittelystä” voidaan ymmärtää viittavan merkintöjen käsittelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnon sekä muiden edellä mainittujen syiden vuoksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että asetuksenantovaltuutta täsmennetään siten, että asetuksenantovaltuudesta poistettaisiin sanat ”niiden käsittelystä” ja sen sijaan asetuksenantovaltuuteen lisättäisiin valtuus säätää turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä. Tietoturvallisuustoimenpiteillä tarkoitettaisiin lain 2 §:n 7 kohdan määritelmässä tarkoitettuja toimenpiteitä.

5 Luku. Tietoaineistojen sähköiseen muotoon muuttaminen ja saatavuus

23 §. Katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle

Hallituksen esityksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle. Säännöksen mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Säännöksen 1 momentissa säädetään katseluyhteyden edellytyksistä. Momentin 1 kohdassa katselumahdollisuutta on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tarpeellisiin ja välttämättömiin tietoihin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan katseluyhteyden käyttö on tarkoitettu rajoittaa vain

yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti viranomaisten tietovarannon tietoja rajoituksetta. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että säännöstä täsmennetään siten, että hallituksen esityksen perusteluista ilmenevä rajoitus yksittäisiin hakuihin ilmenee suoraan säännöksestä. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että täsmennyksenä lain 23 §:n 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin sanat yksittäisinä hakuina tehtäviin seuraavasti: *Edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin.*

6 Luku. Asianhallinta ja palvelujen tiedonhallinta

28 §. Kuvaus asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi

Hallituksen esityksen 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhallintayksikön velvoitteista julkisuusperiaatteen toteuttamista varten ylläpitää kuvausta sen hallinnoimista tietovarannoista ja asiarekisteristä. Säännöksen 1 momentti sisältää luettelon kuvaukseen sisällytettävistä tiedoista. Ehdotetun pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan kuvauksen on sisällettävä tiedot hakuperusteista, joilla julkisia asiakirjoja tai muita tietoja voidaan hakea asiarekisteristä tai tietojärjestelmästä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että 28 §:n 1 momentin 4 kohtaa on tarpeellista täsmentää siten, että hakuperusteilla tarkoitetaan tietoaineistojen sisältöä kuvaavia ja niihin kohdistuvia hakuja helpottavia tietoja. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kuvauksen *on sisällettävä tiedot hakutekijöistä, joilla teknisesti asiakirjoja on mahdollista hakea viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmistä*. Säännöksen tarkoituksena ei ole rajoittaa tiedonsaantia, vaan informoida yleisöä siitä, minkälaisilla hakutekijöillä teknisesti voidaan tietopyyntöihin vastata viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 13 §:ssä tarkoitetun tietopyynnön perusteella. Ehdotetun säännöksen perusteella viranomainen ei voisi lähteä rajoittamaan hakuperusteita asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi, vaan hakuperusteiden määrittelyssä on otettava huomioon, että asiakirjajulkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa siten, kuin 1. lakiehdotuksen 13 §:n 3 momentissa edellytetään.

2. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

2 §. Lain soveltamisala

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 3 §:ään on ehdotettu lisättäväksi uusi 2 momentti. Säännös on informatiivinen viittaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että viittaus tiedonhallintalakiin on sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi syytä siirtää julkisuuslain 2 §:n uudeksi 2 momentiksi, koska säädettävä informatiivinen säännös liittyy nimenomaan lakien soveltamisalaan.

15, 16 a ja 25 §:t

Valtiovarainministeriö viittaa 15 ja 25 §:ien ja uuden ehdotettavan 16 a §:n perustelujen osalta edellä vastineessa kirjattuihin perusteluihin.