Olli Mäenpää
5.3.2019

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan (PeVL 73/2018 vp) toistakymmentä valtiosääntöoikeudellista huomautusta hallituksen esitykseen. Ne vaikuttavat lakiesityksen perustuslainmukaisuuteen ja mahdollisuuteen käsitellä lakiehdotukset tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lisäksi valiokunta painottaa perusoikeuksien kannalta merkityksellisen yleislainsäädännön huolellisen valmistelun ja käsittelyn merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan vakavina ja perusteltuina pidettävät huomautukset kohdistuvat sekä yksittäisiin säännöksiin että ehdotetun sääntelyn rakenteellisiin perusratkaisuihin. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan hallintovaliokunnan on siksi mietintövaliokuntana vakavasti harkittava, onko asian jatkovalmistelua mahdollista tehdä erityisesti ottaen huomioon siihen käytettävissä oleva aika. Tällainen hyvän lainsäädäntötavan mukainen arviointi on siten paikallaan tehdä hallintovaliokunnan käsittelyssä.

Valtiovarainministeriön vastineessa esitetyt muutosehdotukset korjaavat pääosin riittävästi perustuslakivaliokunnan esiintuomia esityksen yksittäisiin säännöksiin sisältyviä perustuslaillisia ongelmia. Ehdotetun sääntelyn rakenteellisiin perusratkaisuihin kuuluvan tiedonhallintayksikön toimivalta, asema ja yleinen rooli tiedonhallinnassa pysyy kuitenkin vastineen perusteella varsin epämääräisenä ja perustuslain kannalta epäselvinä. Tätä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti edelleen ongelmallisena piirteenä esityksessä. Laintasoista sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä vielä täsmentää perustuslakivaliokunnan esittämän ponnen johdosta.

Lain soveltamisalan täsmentäminen (3 §)

Tuomioistuimet

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvän valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen mukaan lain soveltamisalaa koskevaa 3 §:ää on täsmennettävä tuomioistuinten osalta. Jos tarkoituksena on, että lakiehdotuksen 3 luvussa tarkoitettu ohjaus ja arviointi kohdistuisi myös tuomioistuimiin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytön edellytyksenä, että lakiin sisällytetään nimenomainen, nyt vain

perusteluissa (s. 69) mainittu rajaus sääntelyn kohdentamisesta tältä osin vain tuomioistuimen hallinnolliseen toimintaan ja oikeushallintoasioihin.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 momenttia muutetaan niin, että tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat eriytetään valtion virastojen ja laitosten käsitteestä lueteltaessa tiedonhallintayksikköjä. Tämän muutoksen voidaan katsoa eriyttävän perustuslain kannalta asianmukaisella ja riittävällä tavalla tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet esityksessä määritellystä hallinnollisesta ohjauksesta.

Julkinen hallintotehtävä

Perustuslakivaliokunnan kiinnittää 1. lakiehdotuksen 3 §:n 4 momenttia arvioidessaan huomiota siihen, että tämä soveltamisalasäännös on tulkinnallisesti vaivalloinen ja, että julkisuuslain soveltamisala yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää on rajattu julkisen vallan käyttöön, mikä ei täytä perustuslain 124 §:stä johtuvia vaatimuksia. Hallintovaliokunnan on siksi 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.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että soveltamisalaa koskevaa sääntelyä ei muuteta, koska esitykseen sisältyvä soveltamisala kattaa ”pääosin” julkiset hallintotehtävät. Tämä ei vastaa siihen perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena pitämään näkökohtaan, että esimerkiksi ulkoistetut julkiset palvelutehtävät voisivat jäädä lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lakiehdotuksen täsmennystarve on tältä osin siis edelleen olemassa. Täsmentäminen ei muuta tältä osin lain peruslähtökohtaa, mutta vastaa nykyään vakiintunutta soveltamisalasäännösten kirjoittamistapaa.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellinen huomautus voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon muuttamalla 3 §:n 4 momentin säännös esimerkiksi seuraavasti:

> Tämän lain 4 lukua ja 22—26 §:ää sovelletaan yksityisiin henkilöihin tai yhteisöihin taikka muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin *ne hoitavat julkista hallintotehtävää.* Mitä tämän lain 4 §:ssä, 4 luvussa, 22—26 §:ssä sekä 28 §:ssä säädetään, sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin, kun *ne hoitavat julkista hallintotehtävää*.

Viittaus tiedonhallintalakiin

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 2. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin viittauksessa ei ole kyse julkisuuslain tarkoituksen määrittelystä, vaan soveltamisalasta. Hallintovaliokunnan on siksi syytä harkita ehdotetun viittaussäännöksen sijoittamista julkisuuslain 2 §:n soveltamisalasäännöksen yhteyteen.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että tällainen siirto toteutetaan. Tämä vastaa asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan arviota.

Tiedonhallintayksikön asema ja toimivalta

Tiedonhallintayksiköiden luettelo

Tiedonhallinnan järjestäminen perustuisi lakiehdotuksen 2 luvun mukaan tiedonhallintayksiköiden toimintaan. Tiedonhallintayksiköt on lueteltu lakiesityksen 4 §:n 1 momentissa, joka luettelee keskeiset lakia toimeenpanevat viranomaiset. Säännöksen mukaan muun muassa kunnat muodostaisivat tiedonhallintayksikön, samoin kuntayhtymät, eduskunnan virastot sekä yliopistot ja korkeakoulut. Tästä sääntelyn lähtökohdasta poiketen perusteluista käy kuitenkin päinvastoin ilmi, että valtion tiedonhallintayksiköllä tarkoitettaisiin yksittäistä valtion virastoa tai laitosta (s. 71). Hallintovaliokunnan on perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 119 §:stä johtuvista syistä syytä selventää sääntelyä.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että valtion tiedonhallintayksikön käsite poistetaan lain käsitteistöstä ja sääntely kohdistetaan muutetussa 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa suoraan valtion virastoihin ja laitoksiin siltä osin kuin sääntely kohdistuu valtionhallintoon. Tältä osin muutetusta säännöksestä käy riittävästi ilmi, että jokainen yksittäinen valtion virasto ja laitos muodostaa tiedonhallintayksikön.

Tiedonhallintayksiköiden asema ja toimivalta

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvion mukaan tiedonhallintayksikön ja viranomaisen väliset suhteet eivät käy sääntelystä selkeästi ilmi. Tiedonhallintayksikön asemaa, rakennetta, päätösvallan käyttäjää tai johtamista ei ole tarkemmin määritelty laissa. Tiedonhallintayksiköistä vaikuttaisi lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n perusteella muodostuvan tarkemmin laissa tarkemmin määrittelemätön, uudenlainen hallinnollinen organisaatiorakenne, jonka tietohallintoon ja julkisen tiedon hallintaan kohdistuvaa toimivaltaa ei voida pitää vähäisenä tai pelkästään teknisenä. Tiedonhallintalakiehdotuksen sääntelyä tiedonhallintayksiköstä on siksi perustuslakivaliokunnan kannan mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 119 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä olennaisesti. Tällainen täsmentäminen on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan ainoastaan valtion tiedonhallintayksikön käsitteen teknistä tarkennusta. Sen sijaan vastineessa ei tuoda esiin olennaista täsmennystä kaikkia tiedonhallintayksiköitä koskevaan sääntelyyn. Selvyyttä ei ole omiaan lisäämään myöskään vastineessa (s. 1) esitetty näkökohta, jonka mukaan ”lähtökohtana on, että teknisluonteiset ja tiedon hallinnointiin liittyvät toiminnot on tarkoituksenmukaista säätää organisaatiotasolle eikä hajauttaa viranomaistasolle”, etenkin kun organisaation ja viranomaisen välinen suhde jää hyvin epäselväksi eikä organisaatioita ole määritelty laissa. Epäselväksi jää myös viranomaisorganisaation ja virkavastuun kannalta, mitä tarkoitetaan viranomaisen

toimivallan kannalta sillä vastineessa mainitulla lähtökohdalla, että ”kukin tiedonhallintayksikkö on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, ellei niitä järjestellä erityislainsäädännön perusteella tai sopimusjärjestelyin muulla tavalla virastojen välillä”.

Tiedonhallinnan toimivaltaa koskevat peruslähtökohdat ja soveltamisala jäisivät vastineen perusteella edelleen perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n kannalta arvioituna epäselviksi. Edellytyksiä 1. lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ei siten tältä osin ilmeisesti ole, ellei tiedonhallintayksikköä koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vielä täsmennetä olennaisesti. Tämä saattaisi edellyttää koko tiedonhallintalain systematiikan ja toimivaltasuhteiden arvioimista uudelleen.

Minimiratkaisuna voitaisiin perustuslakivaliokunnan ponnen noudattamiseksi ehkä tässä vaiheessa kuitenkin pitää tiedonhallintayksikön tarkempaa määrittelyä lain 2 §:ssä. Tällaisesta määritelmästä tulisi käydä selvästi ilmi erityisesti se, että tiedonhallintayksiköt eivät muodosta uudenlaista hallinnollista organisaatiorakennetta, joka toimisi irrallaan viranomaisista tai niiden yläpuolella. Määritelmän mukaan tiedonhallintayksiköt olisivat viranomaisia, joten niihin kohdistuvat kaikki viranomaista normaalisti koskevat hyvää hallintoa ja oikeusturvaa määrittelevät velvoitteet. Myös tiedonhallintayksikön asema, rakenne, päätösvallan käyttäjä ja johtaminen määräytyisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla yksittäistä viranomaista koskevan lainsäädännön perusteella.

Määritelmä voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

> 2 § Tässä laissa tarkoitetaan:
>
> *x) tiedonhallintayksiköllä viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti.*
>
> Uuden määritelmän vuoksi 1. lakiehdotuksen 4 §:n ensimmäinen virke (*Viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaises*ti.) käy vastaavasti tarpeettomaksi, ja se tulisi poistaa. Virke olisi myös harhaanjohtava, koska se edellyttäisi viranomaisen ja tiedonhallintayksikön erillisyyttä, minkä lisäksi viranomainen kuuluisi poistettavan virkkeen mukaan yksikköön, jota ei ole lailla lainkaan määritelty.

Tietoaineistojen saatavuuden rajoittaminen

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

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvion mukaan säännökseen kirjattu tarpeellisuusedellytys ei täytä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn lakivarauksessa asetettuja edellytyksiä. Hallintovaliokunnan on siksi 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.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että säännöstä täsmennetään niin, että viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on rajoitettu erikseen laissa. Säännösehdotusta voitaneen pitää asianmukaisena. Tosin perustuslain 12 §:n 2 momentissa ei ole saatavissa tukea sille perusteluissa (s. 5) esitetylle näkemykselle, että tietoaineistojen saatavuus on eri asia kuin tietojen saanti julkisista asiakirjoista.

Tiedon hakuperusteiden määrittely

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

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvion mukaan viranomaiselle ei voida lailla säätää ehdotetun kaltaista yleistä toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista. Säännösehdotus on siten poistettava tai sitä on täsmennettävä siten, että sen perusteella laaditusta kuvauksesta on käytävä nimenomaisesti ilmi kuvaukseen sisällytettävien hakuperusteiden esimerkinomaisuus ja informatiivisuus. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että säännöstä täsmennetään informatiiviseksi niin, että sillä ei rajoiteta tiedonsaantia. Näin täsmennettynä sääntelyyn ei ole huomauttamista perustuslain kannalta.

Asiakirjoihin tehtävät merkinnät

Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä

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 painottaa tältä osin, että tällaisten merkintöjen luonne on informatiivinen, eikä niitä ole julkisuuslaissa tarkoitettu perustamaan salassapitovelvollisuutta julkisuuslain mukaista tiedonsaantipyyntöä käsiteltäessä.

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.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että säännöksessä kuvattaisiin turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tarkoitus. Näin täsmennettynä sääntelyyn ei ole huomauttamista perustuslain kannalta.

Merkintä harkinnanvaraisesta julkisuudesta

2. lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 25 §:ää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös harkinnanvaraista julkisuutta koskevan merkinnästä. Lisäys tehtäisiin lain 6 lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee salassapitovelvoitteita. Koska harkinnanvarainen julkisuus ei sisällä salassapitovelvoitetta, säännöksen sijoitusta ei voida pitää julkisuusperiaatteen mukaisena. Koska salassapitovelvollisuutta voidaan pitää pisimmälle menevänä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuuden rajoituksena, hallintovaliokunnan on selkeytettävä sääntelyä niin, että salassapidon käsitettä ei lakisystemaattisesti laajenneta harkinnanvaraiseen julkisuuteen.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että säännös siirretään lain 4 lukuun uudeksi 16 a §:ksi. Siirtoa voidaan pitää oikeussystemaattisesti perusteltuna.

Merkinnän poistamisvelvollisuus

Ehdotettuun 3. momentin säännökseen ei sisälly samanlaista velvoitetta kuin 2 momenttiin, jonka mukaan salassapitomerkintä on poistettava tai muutettava, kun sille ei ole perusteita. Perustuslakivaliokunta pitää merkinnän poistamista koskevan nimenomaisen velvoitteen lisäämistä lakiin välttämättömänä julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on muutettava niin, että merkinnästä käy tältä osin selkeästi ilmi sen ajallinen rajattuisuus. Tällainen muutos on edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että merkinnän poistamista koskeva velvoite lisätään uuden 16 a §:n 2 momentiksi. Tätä sääntelyn lähtökohtaa voidaan pitää riittävänä perustuslakivaliokunnan esittämän huomautuksen korjaamiseksi.

Tekniset rajapinnat ja katseluyhteys

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalakiehdotuksen 23 §:n perustelujen (s. 109) mukaan katseluyhteyden käyttö rajoittuisi yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti toisen viranomaisen tietovarannon tietoja rajoituksetta. Ehdotettua sääntelyä 23 §:ssä on siksi täsmennettävä niin, että tällainen rajaus käy selkeämmin ilmi myös sanamuodosta.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että sääntelyä täsmennetään niin, että katselumahdollisuus rajataan yksittäisiin hakuihin. Tätä voidaan pitää riittävänä täsmennyksenä.

Asetuksenantovaltuudet

Tiedonhallintayksikön tehtävät

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

Tällainen asetuksenantovaltuus on perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen arvion mukaan ongelmallisen avoin, kun otetaan huomioon myös tiedonhallintayksiköille säädettävät tiedollisten perusoikeuksien kannalta merkitykselliset toimivaltuudet ja myös niiden muodostamisen vaikutukset viranomaisorganisaatioon. Valtuutta ja sen perustana olevaa sääntelyä on siksi täsmennettävä.

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan, että asetuksenantovaltuus poistetaan, mitä voidaan pitää sinänsä selkeänä ehdotuksena. Perustelujen mukaan tiedonhallinnan tehtävien toteuttaminen voidaan järjestää olemassa olevan sääntelyn ja hallintosopimuksellisin toimenpitein valtion virastojen ja laitosten välillä. Lisäksi kukin valtion virasto voisi perustelujen mukaan arvionsa perusteella toteuttaa yhteistyössä muiden virastojen kanssa tiedonhallinnan tehtäviä (s. 3). Tätä ei kuitenkaan hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen voida pitää ongelmattomana toimintamallina ilman menettelyn perustan ja puitteiden laintasoista sääntelyä. Sääntelyä olisi tältä osin perusteltua täsmentää lain tasolla.

Turvallisuusluokittelun perusteet

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

Valtiovarainministeriön vastineessa ehdotetaan asetuksenantovaltuutta täsmennettäväksi niin, että asetuksenantovaltuudesta poistettaisiin sanat ”niiden käsittelystä” ja sen sijaan asetuksenantovaltuuteen lisättäisiin valtuus säätää turvallisuusluokiteltujen tietojen käsittelyyn liittyvistä tietoturvallisuustoimenpiteistä. Sääntelyehdotusta voitaneen pitää riittävänä.