OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Virpi Korhonen

4.3.2019

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

# HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 284/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa perustuslakivaliokunnan hallintovaliokunnalle antaman lausunnon PeVL 73/2018 vp ja valtiovarainministeriön mainittuun lausuntoon antaman vastineen 1.3.2019 johdosta.

**Julkisuuslakiin ehdotettu viittaus tiedonhallintalakiin**

Perustuslakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi julkisuuslaissa tehtävän informatiivisen viittauksen siirtämistä julkisuuslain 3 §:n uudesta 2 momentista julkisuuslain 2 §:n soveltamisalasäännöksen yhteyteen.

Valtiovarainministeriön toimittaman vastineen tämä osio on valmisteltu sisällöltään oikeusministeriössä, joten oikeusministeriöllä ei ole vastineessa ehdotettuun muutokseen huomautettavaa.

**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 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.

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

Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä täsmennys voidaan tehdä esimerkiksi perusteluissa tarkoitetuin sisällöin viittaamalla julkisuuslaissa säädettyihin julkisuuden rajoituksiin.

Valtiovarainministeriö on katsonut, 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 valtiovarainministeriön mukaan eri asia kuin asiakirjojen julkisuus tai tiedon saanti julkisesta asiakirjasta. Valtiovarainministeriön mukaan 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. Valtiovarainministeriön mukaan lainsäädännössä olisi säädetty muun muassa tietojen saatavuudesta digitaalisessa muodossa ilman, että kysymys olisi tietojen saannista tai asiakirjojen julkisuudesta. Kaiken kaikkiaan tietoaineistojen saatavuus on kuitenkin valtiovarainministeriön mukaan sidoksissa asiakirjojen julkisuuteen ja tiedonsaantiin.

Valtiovarainministeriö on ehdottanut säännöksen sisällön täsmentämistä siten, että säännös olisi sanamuodossa: viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvallisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan vain, jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on rajoitettu erikseen laissa.

Tiedon saatavuuden rajoittaminen tarkoittaa lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tieteen termipankin mukaan saatavuutta (access) on se, onko tieto saatavilla käyttötarkoituksen mukaisesti, periaatteellisesti sekä teknisesti ja muiden toimintatarpeiden vaatimusten mukaisesti. On syytä huomata, että julkisuuslain esitöiden mukaan asiakirjojen julkisuus on keskeinen asiakirjojen yleistä saatavuutta määrittelevä keino. Saatavuudesta huolehtiminen merkitsee julkisuuslain perustelujen (18 §) paitsi perinteisten, asiakirjojen julkisuutta koskevien tehtävien hoitamista, myös velvollisuutta edistää viranomaistoimintaa ja

julkishallinnon toimenpiteiden vaikutusta koskevien tietojen tuottamista ja jakelua (HE 30/1998 vp).

Ehdotettua täsmennystä 15 §:n 1 momentin 5 kohtaan on pidettävä tarpeellisena ja perusteltuna. Täsmennys on kuitenkin muotoiltu: ”vain jos tiedonsaantia tai käsittelyoikeuksia on laissa erikseen rajoitettu”. Tällä viitattaneen myös yleislaeissa, kuten julkisuuslaissa tai yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn, joten ehkä selkeämpää olisi muotoilla ” on rajoitettu lailla”.

**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.

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 on vastineessaan korostanut, 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.

Koska ehdotuksen tarkoitus on perustuslakivaliokunnan esittämän kannanoton perusteella ymmärrettävissä päinvastaiseksi, valtiovarainministe-

riö on ehdottanut, että 28 §:n 1 momentin 4 kohdan säännöstä täsmennetään siten, että siinä edellytettäisiin viranomaisen kuvaavan 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.

Oikeusministeriö toteaa, että asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp) on todettu, että ”perinteisten paperiasiakirjojen kysymyksessä ollessa on jokseenkin helppo erottaa asiakirjat toisistaan. Vaikeuksia sen sijaan saattaa syntyä arvioitaessa sitä, mitkä merkit esimerkiksi tietokoneen muistissa muodostavat asiakirjan ja mihin lain mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuu. Tätä tiedonsaantioikeuden kohdetta kutsutaan laissa viestiksi. Viesti on tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva, käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuva merkkien yhdistelmä. Kysymys on siten lain tarkoituksia varten määritellystä oikeudellisesta käsitteestä.”

Esitöiden mukaan. ”Määritelmästä seuraa, että esimerkiksi yhdelle atk-disketille talletetut merkinnät eivät välttämättä ole yksi laissa tarkoitettu asiakirja. Toisaalta samaan viestiin (asiakirjaan) kuuluvia merkintöjä voi olla useammallakin levykkeellä. Merkkien yhteenkuuluvuus ja siten laissa tarkoitetun viestin ulottuvuus määräytyy sen mukaan, miten merkkejä on ollut tarkoitus käyttää. Kysymys on siis siitä loogisesta yhteydestä, joka vallitsee eri merkintöjen välillä. Se, miten merkit liittyvät toisiinsa, otetaan huomioon määriteltäessä tietojärjestelmien rakennetta ja käytettäviä käsittelytoimintoja. Määrittely perustuu viranomaisten tehtäviin ja niiden edellyttämiin tietotarpeisiin. Viranomaisen harkintaa suunnittelussa rajoittavat hallinnon yleiset periaatteet sekä henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö, joka voi estää esimerkiksi tietynlaisten hakuperusteiden käytön henkilötietojärjestelmässä.”

Oikeusministeriö huomauttaa myös valtiovarainministeriön toteaman johdosta, että julkisuuslain 21 §:n 1 momentin säännös on kytketty käyttötarkoituksiin. Lainkohdan mukaan viranomainen voi luovuttaa yhdistämällä ja muutoin käsittelemällä eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään sisältyvistä tiedoista tuotetun aineiston.

Valtiovarainministeriön ehdottamaa täsmennystä voidaan pitää perusteltuna ja selventävänä.

**Asiakirjoihin tehtävät merkinnät**

Perustuslakivaliokunta teki julkisuuslaissa säädettäväksi ehdotettuihin merkintöihin liittyen kolme huomautusta, joista yksi sisälsi säätämisjärjestysponnen.

Ensimmäinen huomautuksista koski julkisuuslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momenttia, jota ehdotettiin muutettavaksi siten, että velvollisuudesta turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekemisestä viitattaisiin suoraan ja yksinomaan tiedonhallintalakiin. Valiokunnan mielestä viittaussäännös ehdotetulla tavalla muotoiltuna voi aiheuttaa virheellisiä tulkintoja merkintöjen oikeusvaikutuksista. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja selventää sääntelyä.

Huomautuksista toinen koski julkisuuslain 25 §:n muutosehdotusta, jonka mukaan pykälää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös merkinnästä, joka osoittaisi asiakirjan olevan harkinnanvaraisesti julkinen ja sisältävän tietoja, joihin liittyy käyttörajoitus. Perustuslakivaliokunta toteaa ehdotetun sääntelyn sijoittuvan lain 6 lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee salassapitovelvoitteita. Perustuslakivaliokunta painottaa lausunnossaan, että harkinnanvarainen julkisuus ei sisällä salassapitovelvoitetta. Koska salassapitovelvollisuutta voidaan pitää pisimmälle menevänä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuuden rajoituksena, perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan selkeytettävä sääntelyä siten, että salassapidon käsitettä ei lakisystemaattisesti laajenneta harkinnanvaraiseen julkisuuteen.

Kolmas huomautus kohdistui samaiseen 25 §:n ehdotettuun ”harkinnanvaraisesti annettava”-merkintään. Perustuslakivaliokunta on korostanut lausunnossaan harkinnanvaraisen julkisuuden merkitystä valmistelun avoimuuden kannalta (ks. myös PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä julkisuuden harkinnanvaraisuuden korostaminen erityisellä merkinnällä voisi käytännössä kaventaa erityisesti päätöksenteon valmisteluun kohdistuvaa julkisuutta. Ehdotettuun 3 momentin säännökseen ei sisälly samanlaista velvoitetta kuin salassapitomerkintää koskevaan 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 muutettava siten, että merkinnästä käy tältä osin selkeästi ilmi sen ajallinen rajattuisuus. Tällainen muutos on edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan tekemiin huomautuksiin on vastattu valtiovarainministeriön vastineessa jaksossa ” Asiakirjoihin tehtävät merkinnät”. Vastineen jakson teksti perustuu oikeusministeriössä valmisteltuihin ja valtiovarainministeriölle toimitettuihin kommentteihin, joten oikeusministeriöllä ei ole valtiovarainministeriön vastineessa tältä osin esitettyyn huomautettavaa.

**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.

Oikeusministeriö korostaa perustuslakivaliokunnan asiassa lausuman merkitystä, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä, erityisesti ottaen huomioon, että ehdotetun 22 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi avata teknisen rajapinnan tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle myös muussa tilanteessa kun silloin kun tietojen luovuttaminen sekä vakiosisältöistä että toistuvaa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan 23 §:ssä säädetty katseluyhteyden käyttö on tarkoitettu rajoitettavaksi 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 on ehdottanut, että täsmennyksenä lain 23 §:n 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin, että katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä on, että katselumahdollisuus on rajattu tehtäväksi vain yksittäisinä hakuina.

Oikeusministeriö pitää valtiovarainministeriön ehdottaman sisältöistä täsmennystä perusteluna.

**Turvallisuusluokittelua koskeva sääntely**

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. Valtiovarainministeriön vastineen mukaan myös muut asiantuntijat ovat kiinnittäneet säännöksen täsmällisyyteen ja tietoturvallisuusmerkintöjen tarpeellisuuta ilmentäviä seikkoja.

Valtiovarainministeriön vastineen mukaan lain soveltamisen kannalta olisi tarpeellista, että suoraan säännöksestä ilmenisi turvallisuusluokitusta koskevan sääntelyn tarkoitus tietoturvallisuutta toteuttavana toimenpiteenä. Valtiovarainministeriö on ehdottanut tämän syyn lisäämistä lain 18 §:n 1 momenttiin.

Tätä lisäystä voidaan pitää perusteluna.

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.

Lisäyksen voidaan katsoa olevan perusteltu ja selkeyttävän sääntelyä.

Edellä mainittujen täsmennysten lisäksi 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.

Oikeusministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön ehdottama jää sisällöltään ja perusteiltaan täysin epäselväksi. Perustelujen mukaan: ”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”. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainväliset tietoturvavelvoitteet perustuvat valtiosopimuksiin. Kansainvälisistä tietoturvavelvoitteista annetussa laissa säädetään viranomaisten toimenpiteistä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamiseksi.

Kansainvälisellä tietoturvallisuusvelvoitteella tarkoitetaan sellaista Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen sisältyvää määräystä sekä sellaista muuta Suomea koskevaa velvoitetta, jota Suomen on noudatettava ja joka koskee erityissuojattavan aineiston suojaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Erityissuojattavalla tietoaineistolla tarkoitetaan sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja sekä asiakirjoista ja materiaaleista saatavissa olevia tietoja sekä näiden perusteella tuotettuja asiakirjoja ja materiaaleja, jotka kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisesti on turvallisuusluokiteltu. Erityissuojattavia tietoaineistoja ovat siten Suomen viranomaiselle toimitetut asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot, joihin toinen sopimusosapuoli on tehnyt sopimuksen mukaisesti turvallisuusluokitusta koskevan merkinnän. Sama koskee salassa pidettäviä materiaaleja, joilla tarkoitetaan laitteita ja muita esineitä, joita tutkimalla paljastuu tai voi paljastua salassa pidettävä seikka, kuten maanpuolustusta tai turvallisuutta vaarantava tieto. Määritelmän mukaan erityissuojattavia tietoaineistoja ovat myös sellaiset suomalaisen viranomaisen laatimat asiakirjat, jotka sisältävät toisen sopimuspuolen Suomeen toimittamia turvallisuusluokiteltuja tietoja samoin kuin asiakirjat ja materiaalit, jotka on tuotettu erityissuojattavan tietoaineiston pohjalta.

Epäselväksi vastineen perusteella jää, mistä tarkasti ottaen katsotaan voitavan poiketa ja millä juridisella perusteella. Erittäin epäselvää on myös, mitä tarkoitetaan maininnalla ”kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain säännökset tulevat sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ensisijaisesti sovellettavaksi”. ”Kansallisiin tarpeisiin tehtyjen merkintöjen” -käsite jää myös täsmentymättömäksi. Huomattava on, että jos asiakirjaan tehdään (tai on velvollisuus tehdä) sen laatimishetkellä turvallisuusluokkamerkintä, asiakirjan tulee tällä merkinnällä sopimuksissa tarkoitetulla tavalla turvallisuusluokitelluksi. Sopimukset perustuvat vastavuoroisuuteen ja koskevat aineistoa, joka on turvallisuusluokiteltu ja johon on tehty turvallisuusluokkaa koskeva merkintä kansallisten säädösten ja määräysten mukaisesti.

Turvallisuusluokituksen muuttuvan sisällön vuoksi laista vaikuttaa myös puuttuvan ennen lain voimaantuloa luokiteltuja asiakirjoja koskeva siirtymäsäännös.

**Tiedonhallintayksikkö**

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 säännöskohtaisesti joko viranomaiselle taikka tiedonhallintayksikölle. Tiedonhallintayksiköt

on lueteltu tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:ssä tyhjentävästi. Viranomainen kuuluisi säännöksen mukaan tiedonhallintayksikköön.

Valtiovarainministeriön mukaan 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 perustuslakivaliokunnan mukaan pitää vähäisenä tai pelkästään teknisenä. Tiedonhallintalakiehdotuksen sääntelyä tiedonhallintayksiköstä on perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 119 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä olennaisesti. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valtiovarainministeriö ehdottaa valtion tiedonhallintayksikön poistamista lain käsitteistöstä ja kohdistamalla sääntelyn suoraan valtion virastoihin ja laitoksiin siltä osin kuin sääntely kohdistuu valtionhallintoon.

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.

Tältä osin valtiovarainministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momenttiin muutosta siten, että tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat eriytetään valtion virastojen ja laitosten kä-

sitteestä määriteltäessä tiedonhallintayksikköjä. Oikeusministeriö kiinnittää huomioita, että sääntely ei vaikuta välttämättä kovin yhteensopivalta tuomioistuinlain kanssa, jonka mukaan tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen kuuluvat tuomioistuinviraston tehtäviin.

Lisäksi 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. Valtiovarainministeriö katsoo, että muilta osin tiedonhallintaan liittyvien tehtävien järjestäminen virastoissa ja laitoksissa voitaisiin 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.

Muutos merkitsee valtiovarainministeriön mukaan sitä, että kukin tiedonhallintayksikkö on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, ellei niitä järjestellä erityislainsäädännön perusteella tai sopimusjärjestelyin muulla tavalla virastojen välillä.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusministeriön hallinnonalalla on esimerkiksi tuomioistuinlaissa ja oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmistä annetussa laissa tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä, jossa tehtäviä on siirretty hoidettavaksi keskitetyin järjestelyin. Voimassa olevissa erityislaeissa ei ole voitu huomioida nyt julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksiköille ehdotettuja tehtäviä tai niiden keskitettyä hoitamista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että tiedonhallintayksikön tehtäviin sisältyy merkittäväksi arvioitua toimivaltaa. Edellä sanottu johtaa käsitykseen siitä, että ehdotetussa laissa tiedonhallintayksikölle säädettyjen tehtävien hoitamista ei ole mahdollista jättää viranomaisten keskinäisen sopimisen varaan. Näin ymmärrettynä ehdotetusta sääntelystä aiheutuu merkittävää

erityislainsäädännön tarkistamistarvetta, jota ei käytettävissä olleessa ajassa ole ollut mahdollista arvioida tarkemmin. Jos päädytään tällaiseen sääntelyratkaisuun, on edellä mainittu erityislakien muuttamistarve syytä ottaa huomioon ehdotetun tiedonhallintalain voimaantuloajassa.

Valtiovarainministeriön vastineessa viittaan, että nykyisessä valtionhallinnossa virastorakenteet ovat muuttuneet siten, että niissä voi toimia useita viranomaiseksi katsottavia toimintoja. Tältä osin vastineessa viitataan esimerkiksi Verohallinnon organisaatioon, jossa toimii päätöksenteoltaan ja toiminnaltaan eriytettyjä toimintoja. Toisin kuin vastineessa katsotaan, on syytä todeta, että päätöksenteon eriyttäminen ei merkitse uuden viranomaisen perustamista. Toinen asia on, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että eriytetystä päätöksenteosta säädettäessä saattaa olla tarpeen noudattaa PL 119.2 §:n vaatimuksia.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun lain määritelmäsäännöksen mukaan viranomaisella viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuun viranomaiseen. Mainitun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virasto on mainitussa laissa tarkoitettu viranomainen. Edellä on kuvattu valtionhallinnon organisaatiossa tapahtuneita muutoksia. Lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset on määritelty julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa organisatorisin perustein (ks. HE 30/2008 vp.) Siten laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen piiriin kuuluvat sellaiset julkisoikeudelliset orgaanit, joiden viranomaisasema on johdettavissa suoraan niiden perustamista ja järjestysmuotoa sekä tehtäviä koskevista säännöksistä. Laissa tarkoitettuja viranomaisia ovat 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Valtion hallintoviranomaisia ovat ne valtion toimielimet, jotka on asetettu hoitamaan hallintotehtäviä. Niitä ovat esimerkiksi valtion keskushallintoviranomaiset eli valtioneuvosto ja ministeriöt sekä muut valtioneuvoston alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset, joiden alueellinen toimivalta on yleinen. Viranomaisen käsitettä ei voida käyttää pykälässä ja perusteluissa eri sisältöisenä.

Kaiken kaikkiaan johdonmukaisinta ja selkeintä voisi olla luopua tiedonhallintayksikön käsitteestä ja nojautua vain viranomaiskäsitteen. Jos sääntelyn systematiikan kannalta kuitenkin halutaan säilyttää viranomaisen ja tiedonhallintayksikön välinen tehtäväjako, loogisinta olisi säätää 4 §:n 1 momentissa, että kukin viranomainen muodostaa oman tiedonhallintayksikkönsä, jollei lailla ole erikseen toisin säädetty. Sääntelyn systematiikan tarve jäisi tällöin palvelemaan tilanteita, joissa erityislaissa säädetään tiedonhallintayksikön tehtävien hoitamisesta keskitetysti.

**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

Valtiovarainministeriö on vastineessa ehdottanut jatkettavaksi eräitä siirtymäaikoja. Oikeusministeriö viittaa tältä osin lisäselvityksessä 29.1.2019 lausumaansa. Vanhoihin poistuviin järjestelmiin ei ole niiden iän vuoksi teknisesti mahdollista toteuttaa useita muutoksista eikä se myöskään muutamien ylimenokuukausien vuoksi olisi taloudellisesti tai toiminnallisesti tarkoituksenmukaista. Lain voimaantuloajankohdasta riippuu vastaavatko voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin ehdotetut muutokset oikeusministeriön esiin nostamia siirtymäaikatarpeita.