VALTIOVARAINMINISTERIÖ

5.3.2019

neuvotteleva virkamies Tomi Voutilainen
lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara

Vastine hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö esittää vastineenaan professori Olli Mäenpään hallintovaliokunnalle 5.3. antamaan lausuntoon seuraavaa.

Yleistä

Professori Olli Mäenpää on lausunnossaan arvioinut valtiovaraniministeriön 1.3.2018 hallintovaliokunnalle esittämässään vastineessa ehdottamia ratkaisuehdotuksia koskien perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 73/2018 vp) esittämiin huomioihin.

Valtiovarainministeriö esittää täsmennettyjä ratkaisuehdotuksia professori Mäenpään lausunnon perusteella vielä auki jäävistä kohdista. Professori Mäenpään lausunnon perusteella kahta lukuun ottamatta valtiovarainministeriön tekemät ratkaisuehdotukset ovat riittäviä.

Lain soveltamisala, julkinen hallintotehtävä

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 73/2018 vp todennut, että hallintovaliokunnan on syytä selvittää, voidaanko tiedonhallintalakiehdotuksen soveltamisala kytkeä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa viitatun julkisen vallan käytön asemesta perustuslain 124 §:n kanssa paremmin yhteensopivaan julki-sen hallintotehtävän käsitteeseen tarvittaessa säännöskohtaisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota esimerkiksi tiedonhallintalakiehdotuksen 26 §:n sääntelyyn asiarekisteriin rekisteröitävistä tiedoista. Valiokunnan mielestä esimerkiksi tällainen sääntely on perusteltua ulottaa perustuslain 124 §:n soveltamisalalle. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella valtiovarainministeriö ehdottaa, että hallintovaliokunta muuttaisi 1. lakiehdotuksen 3 §:n 4 momenttia siten, että momentin ensimmäiseen virkkeeseen lisättäisiin sovellettaviin pykäliin ehdotuksen lisäksi 26 § sekä muutettaisiin virkettä siten, että virkkeessä mainitut pykälät tulisivat sovellettavaksi silloin kun ja siltä osin kuin yksityinen henkilö tai yhteisö taikka muu kuin viranomaisena toimiva julkisoikeudellinen yhteisö hoitaa julkista hallintotehtävää. Muutos myös soveltuu paremmin hallintolain soveltamisalan määrityksiin muun muassa asiakirjojen rekisteröinnin osalta osana hallintomenettelyä määrittelevää sääntelyä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 § ja 28 § ovat sidoksissa kiinteästi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, joten niiden soveltaminen koskisi näitä toimijoita silloin, kun viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki tulee sovellettavaksi ja jolloin ne käsittelevät mainitussa laissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja.

Tiedonhallintayksikön asema ja toimivalta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tiedonhallintayksikön asemaan ja toimivaltaan. Hallituksen esityksessä tiedonhallintayksikkö on apukäsite, jossa tiedonhallinnan järjestäminen ja tehtävät kohdistetaan organisaatiotasolle. Tämä on välttämätöntä, koska kunkin viranomaisorganisaation sisäistä tehtävien järjestämistä ei voida säätää yksityiskohtaisesti laissa. Jotta tiedonhallintayksikölle kohdistuvat vastuut kohdistuvat selkeästi viranomaiseen ja siellä virkavastuulla toimiviin, ehdottaa valtiovarainministeriö, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n uudeksi 2 kohdaksi lisätään tiedonhallintayksikön määritelmä sekä poistetaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin ensimmäinen virke tästä syystä tarpeettomana. Määritelmän mukaisesti tiedonhallintayksikkö on viranomainen, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Siten organisaatiotasolle säädetyt tiedonhallinnan tehtävät on järjestettävä ja toteutettava tiedonhallintayksiköissä siten kuin tiedonhallintayksikön muodostavien viranomaisorganisaatioiden sisäisissä määräyksissä on määritelty. Lakiehdotus sisältäisi 4 §:n 1 momentissa edelleen luettelon niistä organisaatioista, jotka muodostavat tiedonhallintayksikön. Sääntely perusteella tiedonhallintayksikön johdon tehtävänä on määritellä työjärjestyksissä, hallintosäännöissä ja muissa vastaavissa toiminnan järjestämistä koskevissa määräyksissä, miten tehtävien hoito viranomaisorganisaatiossa järjestetään tämän lain mukaisissa tehtävissä, jos se viranomainen, joka toimii tämän lain mukaisena tiedonhallintayksikkönä ei kyseisessä organisaatioyksikössä ole ainoa viranomainen, kuten kunnassa tai useissa valtion virastoissa. Tiedonhallintayksikköjä ovat siten muun muassa valtion virastot ja laitokset sekä kunnat. Näihin tiedonhallintayksikköihin voi kuulua yksi tai useampi viranomainen siten kuin muualla virastojen ja kuntien tehtävistä ja toiminnasta säädetään. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus ei tule siis perustamaan mitään uusia hallinnollisia rakenteita esimerkiksi valtion virastoihin tai kuntiin, vaan kysymys on laissa säädettyjen tehtävien kohdentamisesta viranomaisorganisaatioiden vastuulle riippumatta siitä, miten virasto tai kunta on viranomaistoimintansa järjestänyt.

Tiedonhallintayksikön tehtävä, asetuksenantovaltuus

Perustuslakivaliokunta pitää säätämisjärjestyskysymyksenä 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetun asetuksenantovaltuuden täsmentämistä. Asetuksenantovaltuuden tarkoituksena on ehdotuksen mukaan, 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.

Valtiovarainministeriö on hallintovaliokunnalle 1.3.2018 esittämässään vastineessa ehdottanut asetuksenantovaltuuden poistamista. Perusteluissa valtiovarainministeriö on esittänyt mahdollisena, että tiedonhallinnan järjestäminen voidaan jatkossakin järjestää olemassa olevan sääntelyn perusteella tai mahdollisesti hallintosopimuksin esimerkiksi valtion virastojen ja laitosten välillä.

Professori Olli Mäenpää toteaa, että asetuksenantovaltuuden poistaminen on selkeä ehdotus. Hän kiinnittää kuitenkin lausunnossaan huomiota perusteluissa esitettyyn ja tähän perustuen esittää, että sääntelyä olisi perusteltua täsmentää lain tasolla.

Valtiovarainministeriö toistaa ehdotuksensa, että asetuksenantovaltuus poistettaisiin. Valtiovarainministeriö ei myöskään näe tarvetta lisäsääntelyyn,

koska mahdollisuus järjestää valtionhallinnon tehtäviä muuhun lainsäädäntöön perustuvilla asetuksilla tai mahdollisesti joiltain osin hallintosopimuksin on ratkaistava perustuslaissa määritellyn hallinnon lainalaisuusperiaate huomioiden niissä tilanteissa, kun tarvetta tehtävien järjestelyyn on. Jottei ehdotetun lain säätämisen yhteydessä otettaisi ennakollisesti kantaa näihin kysymyksiin, ei valtiovarainministeriö sinänsä pidä edes tarpeellisena ottaa näihin kysymyksiin kantaa tässä vaiheessa sen tarkemmin. Se, että asetuksenantovaltuus poistetaan, poistaa kysymyksenasettelun myös ehdotetun lain säätämisen yhteydestä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuviin ratkaisuihin tällä ei olisi kuitenkaan vaikutusta. Tiedonhallintayksikköjen väliset tehtäväjärjestelyt on arvioitava organisaatiouudistuksia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia tehtäessä. Tästä syystä 1. lakiehdotuksessa tiedonhallintayksikköjen on ylläpidettävä tiedonhallintamallia ja ministeriöiden tiedonhallintakarttaa, jotta niiden perusteella voidaan tunnistaa mahdolliset lisäsääntelytarpeet tiedonhallinnan velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Muutosehdotukset:

Tässä alla esitetyissä muutosehdotuksissa on korostettu aiempaan vastineeseen verrattuna uudet muutosehdotukset keltaisella ja jo aiemmin esitetyt vihreällä. Yksityiskohtaisina perusteluina tässä esitetyt yhdistävät 1.3.2018 annetussa vastineessa ja tässä vastineessa esitetyt perustelut toisiinsa. Muutokset aiemmin valiokunnalle toimitettuihin perusteluihin on tässä korostettu keltaisella.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta

1 luku. Yleiset säännökset

2 § Määritelmät

Hallituksen esityksen 3 §:ssä on ehdotetun lain määritelmät. Määritelmiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta tiedonhallintayksikön määritelmäksi. Tässä laissa tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Määrittelyllä selkeytettäisiin sitä, että tässä laissa tiedonhallintayksikölle osoitetut vastuut kohdistuvat selkeästi viranomaiseen ja siellä virkavastuulla toimiviin. Organisaatiolle säädetyt tiedonhallinnan tehtävät on järjestettävä ja toteutettava tiedonhallintayksiköissä siten kuin tiedonhallintayksikön muodostavien viranomaisorganisaatioiden sisäisissä määräyksissä on määritelty. Tässä laissa tarkoitetut tiedonhallintayksiköt lueteltaisiin yksiselitteisesti lain 4 §:n 1 momentissa.

2 luku. Tiedonhallinnan järjestäminen

4 § Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä

Hallituksen esityksen 4 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Valtiovarainministeriö ehdottaa tämän säännöksen poistamista, koska se ei olisi tarpeen lisättäessä edellä esitetyllä tavalla 2 §:än tiedonhallintayksikön määritelmä. Sääntelyn perusteella tiedonhallintayksikön johdon tehtävänä on määritellä työjärjestyksissä, hallintosäännöissä ja muissa vastaavissa toiminnan järjestämistä koskevissa määräyksissä, miten tehtävien hoito viranomaisorganisaatiossa järjestetään tämän lain mukaisissa tehtävissä, jos se viranomainen, joka toimii tämän lain mukaisena tiedonhallintayksikkönä ei kyseisessä organisaatioyksikössä ole ainoa viranomainen.

Hallituksen esityksen 3 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja sen rajoituksista. Lakiehdotuksen 4§:n 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 muun ~~erityis~~lainsäädännön 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.

Pykälämuutosehdotukset:

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *viranomaisella* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia;

2) *tiedonhallintayksiköllä* viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti;

~~2)~~ 3) *tietojärjestelmällä* tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä;

~~3)~~ 4) *asiakirjalla* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa;

~~4)~~ 5) *tietoaineistolla* asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta;

~~5)~~ 6) *tietovarannolla* viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti;

~~6)~~ 7) *yhteisellä tietovarannolla* useiden toimijoiden käyttöön suunniteltua ja ylläpidettyä tietovarantoa, jonka tiedot ovat luovutettavissa ja hyödynnettävissä eri tarkoituksiin;

~~7)~~ 8) *tietoturvallisuustoimenpiteillä* tietoaineistojen saatavuuden, eheyden ja luottamuksellisuuden varmistamista hallinnollisilla, toiminnallisilla ja teknisillä toimenpiteillä;

~~8)~~ 9) *tiedonhallinnalla* viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista;

~~9)~~ 10) *toimintaprosessilla* viranomaisen asiankäsittely- tai palveluprosessia;

~~10)~~ 11) *teknisellä rajapinnalla* sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä;

~~11)~~ 12) *katseluyhteydellä* tietojärjestelmään toteutettua tietoaineistojen katselun mahdollistavaa rajattua näkymää;

~~12)~~ 13) *tietovarantojen yhteentoimivuudella* tietojen hyödyntämistä ja vaihtoa eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät;

~~13)~~ 14) *koneluettavalla muodolla* tiedostomuotoa, jonka rakenne mahdollistaa sen, että ohjelmistot pystyvät helposti yksilöimään, tunnistamaan ja poimimaan siitä tietoaineistoja, yksittäisiä tietoja sekä niiden rakenteita.

2 luku

Tiedonhallinnan järjestäminen

4 §

Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä

~~Viranomainen kuuluu tiedonhallintayksikköön, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Tiedonhallintayksiköitä ovat:~~ Tässä laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä ovat:

1) valtion virastot ja laitokset ~~(valtion tiedonhallintayksikkö)~~;
2) tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat;
3) eduskunnan virastot;
4) valtion liikelaitokset;
~~4) maakunnat;~~
5) kunnat;
6) kuntayhtymät;
7) itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset;
8) yliopistolaissa tarkoitetut yliopistot sekä ammattikorkeakoululaissa tarkoitetut ammattikorkeakoulut.

~~Valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.~~

Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on:

1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut;
2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvallisuustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta;
3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista;
4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi;
5) järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.