# LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 127/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 127/2020 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

## 1. Yleistä ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Lausuttavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutosta valtioneuvostosta annettuun lakiin. Ehdotus tarkoittaisi poikkeusta 1.1.2020 voimaan tulleeseen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) sääntelysystematiikkaan. *Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalaki on yhteensovitettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) sekä tietosuojasääntelyn (tietosuoja-asetus, tietosuojalaki, rikosasioiden tietosuojalaki sekä henkilötietojen käsittelyn erityislait) kanssa. Tiedonhallintalain säännökset ovat monin osin sidoksissa edellä mainittuun sääntelyyn ja siten säännökset ovat epäitsenäisiä.* Kun tiedonhallintalain systematiikkaan ehdotetaan erityislaissa poikkeuksia, on muutosten suhde arvioitava myös suhteessa julkisuuslakiin ja tietosuojalainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä käydään sääntelyn suhdetta läpi lähinnä arkistolakiin nähden, mutta tiedonhallintalaissa ei ole säädetty arkistoinnista, vaan arkistonmuodostajista ja arkistotoimen tehtävistä on säädetty arkistolaissa.

Hallituksen esityksen (s. 13) mukaan ”esityksen ehdotuksella ei muutettaisi nykyisiä käytäntöjä, joten esityksellä ei arvioida olevan tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja muutosvaikutuksia.” *Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko esityksen valmistelun yhteydessä tehty tiedonhallintalain 8.2 §:ssä tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi. Ehdotettu säännösmuutos vaikuttaa säännöksen perustelujen mukaan tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Tiedonhallintalain 8.2 § velvoittaa suoraan ministeriöitä, mukaan lukien valtioneuvoston kansliaa, tekemään tiedonhallinnan muutosvaikutusarvioinnin, jonka sisältö keskeisiltä osin tulisi sisällyttää osaksi hallituksen esitystä.* Muutosvaikutusarviointi on tehtävä tiedonhallintalakia, julkisuuslakia sekä kulloinkin sovellettavaksi tulevaa tietosuojalainsäädäntöä vasten. Merkityksellistä arvioinnissa on muun muassa viranomaisten ja rekisterinpitäjien vastuiden ja tehtävien muutosvaikutusten dokumentoinnilla. Arviointi on tärkeää, koska viranomaisten välisten toimivaltasuhteiden selkeyttä tietojenkäsittelyä koskevassa sääntelyssä on pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä jopa säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 9/2019 vp, s. 6–7). Lisäksi ministeriöiden välisiä toimivaltasuhteita määrittävä sääntely ei saa olla epäselvää ja tulkinnanvaraista (PeVL 1/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 19/2009 vp ja PeVL 21/2009 vp). Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan *toimivaltaisessa viranomaisessa*. Tästä syystä viranomaisten väliset toimivaltasuhteet on käytävä selvästi ilmi kustakin laista muun muassa silloin, kun sääntely tarkoittaa henkilötietojen käsittelyä (PL 10.1 §), asiakirjajulkisuuden toteuttamista (PL 12.2 §) tai hallintoasian käsittelyä (PL 21 §).

Nyt hallituksen esityksessä esitetään, ettei ehdotus tuo muutoksia nykyisiin käytäntöihin. Jos nykyinen toimintamalli on perustunut käytänteisiin, epäselväksi jää, miten nämä käytännöt poikkeavat tiedonhallintalaissa säädetystä. Toisaalta esityksessä ei millään tavalla esitetä arviota siitä, miten ehdotettu muutos vaikuttaa tietosuojalainsäädäntöön esimerkiksi rekisterinpitäjien asemaan ja vastuisiin sekä

toisaalta, onko ehdotetulla vaikutuksia julkisuuslaissa säädettyyn viranomaisen toimivaltaan käsiteltäessä viranomaisen asiakirjoja tai päätettäessä viranomaisen asiakirjan antamisesta.

Tiedonhallinnan muutosvaikutusarvioinnin lainmukainen tekeminen on myös sidoksissa eduskunnan perustuslain 47 §:ssä säädettyyn tiedonsaantioikeuteen ja sen täyttämiseen. Muutosvaikutusarviointi tuottaa lainsäädännöstä päättävälle eduskunnalle tietoa siitä, miten kulloinkin ehdotetut säännökset vaikuttavat viranomaisten ja yksilöiden asemaan, perusoikeuksien toteuttamiseen sekä sääntelysystematiikkaan, joka on varsin monimutkainen informaatio-oikeuden alalla. Yksittäinen säännöksen muutoskin voi vaikuttaa merkittävästi sääntelykokonaisuuden systematiikkaan ja ratioon.

Nähdäkseni hallituksen esityksestä puuttuu ehdotuksen vaikutusarviointi suhteessa tiedonhallinnan sääntelykokonaisuuteen. Järjestettäessä viranomaisten tiedonhallinnan ja tietojenkäsittelyn tehtäviä, muutokset on arvioitava edellä mainittuun sääntelykokonaisuuteen. Nyt arvio on tehty vain tiedonhallintalakiin sekä eräiltä osin sääntelyyn vaikuttamattomaan arkistolakiin nähden, jolloin tiedonhallintalain systematiikkaan tehtävät poikkeukset voivat aiheuttaa ennakoimattomia vaikutuksia niin julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten toimivaltasuhteisiin kuin tietosuojalainsäädännössä tarkoitettujen rekisterinpitäjien tehtäviin ja vastuisiin.

## 2. Tiedonhallintalain systematiikka ja tiedonhallintayksikkö

Tiedonhallintalaissa on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä (ks. HE 284/2018 vp, s. 148–151). Tiedonhallintalaissa säädetään niin henkilötietojen käsittelystä kuin muidenkin tietojen käsittelystä silloin, kun tiedot kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Tiedonhallintalain soveltamisala rajautuu siten asiallisesti julkisuuslaissa säädetyn viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta. Tiedonhallintalain sääntely on sidoksissa julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisen erillisyyden periaatteeseen. Viranomaiset ovat julkisuuslakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (HE 20/1998 vp, s. 33, PeVL 7/2019 vp, s. 6).

Tiedonhallintalaissa osa säännöksistä on kohdistettu viranomaiselle ja osa tiedonhallintayksikölle. Tiedonhallintalaissa viranomaiseen kohdistettu sääntely on tehty julkisuuslain määrittämän viranomaisen toimivaltaisuuden perusteella. Tiedonhallintayksiköt puolestaan voivat koostua yhdestä tai useammasta viranomaisesta. *Edellä esitettyjä suhteita ei voida lähtökohtaisesti lähteä muuttamaan siten, että se tarkoittaisi tiedonhallintayksikön ja siinä toimivan viranomaisen määritelmän muuttumista.* Erityisesti viranomaiseen kohdistuvat säännökset ovat sidoksissa tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitäjälle kuuluviin tehtäviin ja vastuisiin. Koska viranomainen on toimivaltainen päättämään halussa olevien asiakirjojen käsittelystä ja asiakirjat ovat muodostuneet tai saapuneet viranomaiselle sen tehtäviin tai toimialaan kuuluvassa asiassa, *on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä*, ellei kansallisessa erityislainsäädännössä rekisterinpitäjyyttä ole toisin säädetty tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksessa esitetään järjestettäväksi valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden välisiä tiedonhallintaan ja tietojenkäsittelyyn liittyviä suhteita siten, että tiedonhallintalaissa säädetyt vastuut ja tehtävät kohdennettaisiin toisin kuin tiedonhallintalaissa on säädetty määrittelemättömäksi jäävän yhteisen tiedonhallinnan osalta. Hallituksen esityksessä ehdotettu järjestely tarkoittaa myös tietosuojasääntelyn näkökulmasta muutoksia, joita ei ole kuitenkaan hallituksen esityksessä tunnistettu. *Vaikuttaa siltä, että ehdotus koskee tehtäväsääntelyä eikä säännökset sisällä suoraan toimivaltasäännöksiä, joten tehtäviin liittyvä toimivalta määräytyy muun lainsäädännön perusteella. Koska hallituksen esityksestä ei ilmene tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia tehtäväsäännösten suhteessa toimivaltasäännöksiin, jää esitys osittain epäselväksi sen suhteen, missä määrin esitys siirtää ministeriöillä olevaa toimivaltaa valtioneuvoston kanslialle niin tiedonhallintalain, julkisuuslain kuin tietosuojasääntelynkin näkökulmista.*

Tiedonhallintalain 4.1 §:n mukaan tiedonhallintayksikköjä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset. Ministeriöt rinnastuvat sääntelyssä valtion virastoihin, joten kukin ministeriö on tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö sekä viranomainen. Valtioneuvoston kanslia on tiedonhallintayksikkö suoraan tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella niiden tietoaineistojen käsittelyssä ja tietojärjestelmien käytössä, jotka ovat valtioneuvoston kanslian hallussa tai hallinnassa. Hallituksen esityksen lakiehdotuksen mukaan ”valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen tiedonhallinnan osalta valtioneuvoston kanslia toimii julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä”. *Lakiehdotuksessa ei ole säädetty siitä, mitä yhteisellä tiedonhallinnalla tarkoitetaan. Toisaalta ehdotus määrittelisi tiedonhallintayksikön käsitteen toisin kuin tiedonhallintalaissa on säädetty.*

Ehdotettu tehtäväsäännös sisältää tiedonhallintalain, mutta myös julkisuuslain kannalta katsottuna toimivaltasääntelyä, joka ei nyt kohdennu lakiehdotuksessa kuin epämääräisesti yhteiseen tiedonhallintaan. Merkitystä on myös sillä, että ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös rekisterinpitäjyyden määrittelyyn tai rekisterinpitäjälle kuuluvien tehtävien ja vastuiden toteuttamiseen. Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tietosuoja-asetus sinällään täyttää lailla säätämisen vaatimukset. Kuitenkin nyt lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi tiedonhallintalaista, julkisuuslaista ja mitä ilmeisimmin myös tietosuojalainsäädännöstä johtuvia vastuita, jolloin nämä vastuut on määriteltävä henkilötietojen käsittelyä koskevien sääntelyvaatimusten sekä toimivaltaisuutta määrittävien sääntelyvaatimusten vuoksi riittävän täsmällisesti ja lakitasoisesti. Hallituksen esityksestä ei ilmene, sisältääkö yhteinen tiedonhallinta esimerkiksi valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyä, jolloin sääntelyn lakitasoisuus, täsmällisyys-, yksityiskohtaisuus- ja selkeysvaatimukset ovat korostuneita perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Hallituksen esityksessä viitataan (mm. s. 4) arkistonmuodostajan ja arkistotoimen tehtäviin ja niiden organisointiin valtioneuvoston kansliassa. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalaissa ei ole säädetty arkistotoimen tehtävistä eikä arkistonmuodostajista, joten valtioneuvostolakiin ehdotettavaa muutosta ei voida perustella sillä, miten arkistotoimi valtioneuvostossa on järjestetty. Arkistonmuodostajista ja arkistotoimen tehtävistä on säädetty arkistolaissa, joka on monin osin vanhentunut sisällöllisesti eikä sitä ole muun muassa yhteensovitettu tietosuoja-asetuksessa säädetyn kanssa.

Arkistolaki tulee sovellettavaksi tietosuoja-asetukseen nähden toissijaisesti ja silloin, kun sääntely ei ole ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa. Hallituksen esityksessä viitataan (s. 15) asiakirjojen säilytysajan määrittelyyn arkistolain perusteella. Kuitenkin tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan perusteella rekisterinpitäjän tehtävänä on määritellä säilytettävien henkilötietojen säilytysajat, joten henkilötietoja sisältävien asiakirjojen säilytysajat määrittelee kukin rekisterinpitäjä – viranomaistoiminnassa kukin toimivaltainen viranomainen, ellei rekisterinpitäjästä tai rekisterinpitäjän tehtävistä ole säädetty toisin kansallisen liikkumavaran puitteissa. Siten kukin ministeriö määrittelee sille saapuneiden tai ministeriössä laadittujen asiakirjojen säilytysajat silloin, kun asiakirjat tai muut vastaavat tallenteet sisältävät henkilötietoja. Säilytysajat dokumentoidaan käsittelytoimia koskevaan selosteeseen, joka on osa tiedonhallintalaissa säädettyä tiedonhallintamallia. Arkistolaki tulee sovellettavaksi vain tilanteissa, joissa asiakirjat eivät sisällä henkilötietoja. Tässä suhteessa hallituksen esityksessä näyttäisi olevan sisäänrakennettuna sääntelyä, jolla on vaikutuksensa rekisterinpitäjille kuuluvien vastuiden ja tehtävien järjestämiseen. Tällaista sääntelymallia ei voida pitää asianmukaisena ottaen huomioon perustuslain 10.1 §:ssä säädetty henkilötietojen suojaa koskeva lakisääteisyysvaatimus. Tähän viittaa myös se, että hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston kanslia vastaisi tiedonhallintalain 21 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti asiakirjojen ja tietoaineistojen säilytysaikojen määrittelystä. Ehdotus tarkoittaisi myös rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä säätämistä tietosuoja-asetuksessa poikkeavasti valtioneuvostosta annetussa laissa. Hallituksen esitys ei sisällä selvitystä sääntelyn suhteesta tietosuoja-asetukseen sekä sen mahdollistamaan liikkumavaraan.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslia toimisi tiedonhallintalain 20 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena. Tiedonhallintalain 20 §:ssä on säädetty tietojen keräämisestä kunkin viranomaisen tehtävien hoitamiseksi erityisesti hallintoasioiden käsittelyssä. Lainkohdan tarkoituksena on vähentää tarpeetonta tiedonkeruuta viranomaisten toiminnassa. *Säännöstä sovelletaan hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä.* Hallituksen esitys tarkoittaisi, että valtioneuvoston kanslian tehtävänä olisi kunkin toimivaltaisen ministeriön puolesta kerätä asiankäsittelyä varten asiakirjat ja tietoaineistot. Ehdotettu muutos näyttäisi tarkoittavan myös muutosta hallintoasioissa esimerkiksi hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädettyyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen, jossa toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä on asiankäsittelyssä hankkia tarvittavat tiedot ja selvitykset virallisperiaatteen mukaisesti. Tietojen keräämiseen vaikuttaa myös kukin viranomaisen tiedonsaantioikeudet, joista on säädetty erikseen sekä tietosuoja-asetuksessa säädetty rekisterinpitäjään kohdistettu käsittelyn minimointivaatimus. *Nähdäkseni tällaista tehtävän ja toimivallan siirtoa ei voida tehdä valtioneuvoston kanslialle ilman seikkaperäisempää arviointia sen vaikutuksista hallintoasioiden käsittelyprosesseihin, joiden perusteista on säädetty hallintolaissa. Tiedonhallintalain 20 § ei sisällä itsenäisiä säännöksiä, vaan ne ovat sidoksissa kiinteästi hallintoasian käsittelyä koskevaan sääntelyyn ja hallintolaissa tarkoitettuun toimivaltaiseen viranomaiseen hallintoasian käsittelyssä.*

Ehdotuksen mukaan myös teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskevat viranomaisen tehtävät olisivat valtioneuvoston kanslialla yhteisen määrittelemättömän tiedonhallinnan osalta. Tiedonhallintalaissa säädetyt tehtävät teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avaamisen osalta on kohdistettu siihen viranomaiseen, joka on toimivaltainen päättämään tietojen luovuttamisesta ja siten toimii myös rekisterinpitäjänä. *Ehdotus vaikuttaa merkittävästi ministeriöiden toimivaltaan, josta on säädetty paitsi tiedonhallintalaissa, mutta myös julkisuuslaissa. Lisäksi ehdotus vaikuttaa ministeriöiden tehtäviin rekisterinpitäjinä.*

Ehdotuksessa ehdotetaan myös käytännössä tiedonhallintamalliin liittyvien ylläpitotehtävien ainakin osittaista siirtämistä valtioneuvoston kanslialle. Tiedonhallintalain 5 §:ssä on säädetty tiedonhallintamallista, joka sisältää kokonaisvaltaisen kuvauksen tiedonhallintayksikön toimintaympäristön tiedonhallinnasta. Siten valtionhallinnossa kukin valtion virasto ja laitos ylläpitää omaa tiedonhallintamallia, jotta sille muodostuu omasta toimintaympäristöstään kokonaiskuva, jonka perusteella toteutetaan tiedonhallintalaissa säädettyjä tiedonhallintamallin tavoitteita, jotka ovat sidoksissa perusoikeuksien toteuttamiseen. Tiedonhallintamallin ylläpidon pirstaloiminen ainakin osittain toisen viranomaisorganisaation tehtäväksi hajauttaisi toimintaympäristön kuvauksen siten, että se ei vastaa enää tiedonhallintalaissa säädettyä tarkoitusta tiedonhallinnan kokonaiskuvauksesta tiedonhallintayksikössä. Tietojärjestelmäpalvelujen tuottaminen tai muut palvelutehtävät eivät tarkoita sitä, että toinen tiedonhallintayksikkö ylläpitäisi toisen puolesta tiedonhallintamallia.

Tiedonhallintamalli sisältää muun muassa tietosuoja-asetuksessa säädetyn käsittelytoimia koskevan selosteen tietosisällön. Käsittelytoimia koskevat selosteet laatii ja ylläpitää rekisterinpitäjä, joten hallituksen esityksellä olisi vaikutuksia myös tämän ehdotuksen osalta rekisterinpitäjän vastuisiin ja tehtäviin. Tietosuoja-asetuksessa ei ole kansallista liikkumavaraa sen suhteen, kuka ylläpitää käsittelytoimia koskevaa selostetta, joten nyt lausuttavana oleva ehdotus merkitsisi rekisterinpitäjyyteen liittyvien tehtävien siirtoa kustakin ministeriöstä valtioneuvoston kanslialle. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä ehdotusta esimerkiksi yhteisrekisterinpitäjyydestä.

Vastaavalla tavalla ongelmallista ehdotuksessa on määritellä esimerkiksi tiedonhallintalain 4.2 §:ssä säädettyjä tiedonhallinnan järjestämistä koskevia vastuita valtioneuvoston kanslialle, koska järjestäminen kuuluu kussakin tiedonhallintayksikössä virkamiesjohdolle, joka esimerkiksi antaa tietojenkäsittelyä koskevat ohjeet virka-asemansa, mutta myös työnantajan direktio-oikeuden nojalla. Puolestaan tietosuojasääntelyn näkökulmasta henkilötietojen käsittelyn ohjeistuksen laatii rekisterinpitäjä. Tietosuoja-asetuksen 29 artiklan mukaan ”henkilötietojen käsittelijä tai kukaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimiva henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, ei saa käsitellä niitä muuten kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion

lainsäädännössä niin vaadita". Virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä, joten virkamiesoikeudellisestikin valtioneuvoston kanslian asema on ongelmallinen.

Hallituksen esityksen lakiehdotus tarkoittaisi sitä, että valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteistä tiedonhallintaa ohjeistaisi valtioneuvoston kanslia, joka siten hoitaisi tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä ja ilmeisesti käyttäisi virkamieslaissa tarkoitettua työnjohto- ja valvontamääräysvaltaa ohi työnantajavirastoina toimivien ministeriöiden. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä sääntelyn perusteluja suhteessa tietosuojalainsäädäntöön tai virkamieslakiin.

Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston kanslia huolehtisi tiedonhallintalaissa säädettyjen tietoturvallisuustoimenpiteitä koskevien vaatimusten toteuttamisesta. Tiedonhallintalaissa säädetyt tietoturvallisuusvaatimukset ovat tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa tarkoitettuja teknisiä ja organisatorisia toimia henkilötietojen suojaamiseksi, joten ehdotettu vaikuttaa tältäkin osin rekisterinpitäjien vastuisiin ja tehtäviin.

Hallituksen esityksen perusteella valtioneuvoston kanslia vastaisi joissakin tilanteissa tiedonhallintalain 28 §:ssä tarkoitetusta asiakirjajulkisuuskuvauksesta, jossa kuvataan tiedonhallintayksikön hallinnoimat tietovarannot ja asiarekisteri asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi. Valtioneuvoston kanslia ei hallinnoi ministeriöiden tehtävien hoidon yhteydessä muodostuvia tietovarantoja tai asiarekisteriä, vaan hallinnointivastuu perustuu viranomaisen toimivaltaisuuteen julkisuuslain perusteella. Palvelutehtävien hoitaminen ei tarkoita hallinnointivastuuta. *Tästä syystä asiakirjajulkisuuskuvausta koskevaa tehtävää ei voida siirtää valtioneuvoston kanslialle, koska asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta vastaa kunkin tiedonhallintayksikön julkisuuslaissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Jos sääntely tarkoittaa sitä, että valtioneuvoston kanslia teknisluonteisesti ylläpitää asiakirjajulkisuuskuvauksia kulloinkin toimivaltaisen viranomaisen ohjauksessa, ei tästä tarvitse säätää laissa, koska kysymys on viranomaisten välisestä tehtäväjärjestelystä ilman toimivaltasiirtoa. Nähdäkseni ehdotettu on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta ja siitä vastuussa olevasta viranomaisesta.*

Valtioneuvoston kanslia on palvelutehtäviensä osalta tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjän lukuun toimiva henkilötietojen käsittelijä, joten se ei voi toimia yhteisrekisterinpitäjänä ministeriöiden kanssa, ellei tästä erikseen säädettäisi laissa, jolloin valtioneuvoston kanslian asema muuttuisi laissa säädettynä rekisterinpitäjäksi muiden ministeriöiden ohella. Tällaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä ei ole säädetty laissa eikä ehdotettu laissa säädettäväksi. Niin ikään julkisuuslaista johtuvia viranomaisen toimivallan piiriin kuuluvia tiedonhallintalaissa säädettyjä tehtäviä ei voida siirtää ilman, että sääntelyssä huomioidaan julkisuuslaissa säädetyt toimivaltaisuutta tarkoittavat säännökset. *Tiedonhallintalain säännökset ovat monin osin epäitsenäisiä, joten niitä voidaan soveltaa vain samanaikaisesti julkisuuslain tai tietosuojalainsäädännön kanssa samanaikaisesti.* Tästä syystä nyt lausuttavana oleva esitys voidaan todeta olevan monin osin ongelmallinen suhteessa tietosuojalainsäädäntöön ja julkisuuslakiin.

Hallituksen esitys merkitsisi edelle esitettyjen esimerkkienkin perusteella merkittäviä muutoksia tosiasiassa viranomaisten ja rekisterinpitäjien tehtäviin ja vastuisiin sekä toimivaltaan. Valtioneuvoston yhteisistä tietojärjestelmistä vastaavana viranomaisena toimii valtioneuvoston kanslia, joten pelkästään tällä perusteella valtioneuvoston kansliaa ei voida määrittää tiedonhallinnasta vastuussa olevaksi viranomaiseksi, kun otetaan huomioon edellä mainitut tiedonhallintaan keskeisesti vaikuttavat lait. Niin ikään ministeriöille saapuvien asiakirjojen rekisteröinti ministeriöiden asiarekistereihin on valtioneuvoston kanslialle kuuluva palvelutehtävä, jota se tekee ministeriöiden lukuun henkilötietojen käsittelijänä. Kullakin ministeriöllä on tiedonhallintayksikkönä yksi asiarekisteri, joka on looginen kokonaisuus, joten toisin kuin hallituksen esityksessä esitetään (s. 10), asiarekisteri ei muodostu ministeriöissä pelkästään asianhallintajärjestelmässä käsiteltävistä tiedoista, vaan tämän lisäksi ministeriöissä olevista muista asiankäsittelyjärjestelmissä olevat tiedot kuuluvat tiedonhallintayksikön asiarekisteriin. Asiakirjojen rekisteröintiä koskevaa tehtävää ei voida osoittaa pelkästään valtioneuvoston

kanslialle, koska kukin ministeriö ja niissä toimiva viranomainen on velvollinen rekisteröimään itse ministeriön toiminnassa laaditut asiakirjat (tämä vastaa nykyistä asiaintilaa). Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen laatimienkin asiakirjojen rekisteröinnistä vastaisi valtioneuvoston kanslia (HE, s. 10). Asiakirjojen rekisteröintiä ei ole säädetty myöskään arkistolaissa arkistotoimen tehtäväksi (vrt. HE, s. 4).

*Ehdotus muodostaisi varsin sekavan viranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa määrittävän kokonaisuuden.* Lakiehdotuksessa määrittelemättömässä yhteisessä tiedonhallinnassa ministeriöt ilmeisesti olisivat tiedonhallintalaissa säädetyn systematiikan perusteella osa valtioneuvoston kanslian muodostamaa tiedonhallintayksikköä, joten ministeriöt toimisivat tiedonhallintalaissa omaksutun logiikan mukaisesti tällöin valtioneuvoston kansliassa toimivina viranomaisina. Puolestaan määrittelemättömän yhteisen tiedonhallinnan ulkopuolella olevissa asioissa ministeriöt olisivat itse tiedonhallintayksikköjä, ja niissä puolestaan toimisi itsenäisiä viranomaisia kuten lautakuntia sekä valvontaviranomaisia. Nykyinen asiaintila on kuitenkin se, että valtioneuvoston kanslia on pääosin palveluntuottajan asemassa suhteessa ministeriöihin niin asiakirjahallinnossa saapuneiden asiakirjojen rekisteröijänä kuin tietohallinnossakin tietojärjestelmäpalvelujen tuottajana, joten tässä suhteessa lakiehdotuksen mukaista vastuiden määrittelyä voidaan pitää nurinkurisena niin tiedonhallintalakiin, julkisuuslakiin kuin tietosuojalainsäädäntöönkin nähden.

## 3. Valtioneuvoston kanslian asema ja toimivalta

Perustuslain 68.1 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille (HE 1/1998 vp, s. 119). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68.3 §:n perusteella lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministeriöiden välinen toimialajako on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s.119). Tässä suhteessa ministeriöiden välisiä tehtäviä voidaan järjestää myös muualla laissa, joten ehdotus ei ole tältä osin ongelmallinen.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen mukaan ”Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja”. *Ehdotettu säännös vaikuttaisi olevan tehtäväsäännös eikä varsinainen toimivaltasäännös.* Perusteluissa viitataan annettuun ohjeistukseen, joka näyttäisi sisältävän myös hallinnon sisäisiä määräyksiä. *Aiheellista on huomauttaa, että ohjeistaminen ja määräysten antaminen on pidettävä erillään toisistaan, koska ne ovat ohjausinstrumentteina ja sitovuudeltaan erilaisia.* Näitä ohjausinstrumentteja on pidettävä erillisinä (PeVL 42/2006 vp, s. 8). Toisaalta työnantajan antamat ohjeetkin ovat virkamiehiä sitovia virkamieslain 14 §:n perusteella, mutta valtioneuvoston kanslia ei ole työnantaja-asemassa suhteessa muiden ministeriöiden virkamiehiin. Hallinnon sisäisen määräyksen antamiseen pitäisi olla tietyn viranomaisen organisaation ulkopuolelle ulottuva siihen oikeuttava toimivaltasäännös, joten tehtäväsäännös ei yksin muodosta oikeutta antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä toiselle viranomaiselle. Sinällään ministeriö voi perustuslain 65 ja 68.1 §:iin perustuvan yleistoimivallan nojalla ja perustuslain 2.3 §:ssä säädetyn lainalaisuusperiaatteen puitteissa antaa hallinnon sisäisiä määräyksiä oman hallinnonalansa viranomaisille, vaikka määräystenantovallasta ei olisi laissa erikseen säädetty (PeVL 42/2006 vp, s. 7). Tässä suhteessa perustuslaki voisi mahdollistaa hallinnon sisäisten määräysten antamisen, mutta tällöin toimivalta määräyksien antamiselle pitäisi johtua siitä, että ministeriöt olisivat valtioneuvoston kanslian alaista hallintoa tai kuten perustuslakivaliokunta on asian ilmaissut ”hallinnonalaa”. Tällainen asetelma ei hahmotu voimassa olevasta valtioneuvostolaista tai valtioneuvoston ohjesäännöstä, *joten perusteluissa ilmaistu ohjauskeino vaikuttaisi olevan ongelmallinen perustuslain 2.3 §:n kannalta katsottuna sekä suhteessa 65 ja 68.1 §:ssä säädettyyn nähden.*

Ehdotettu epämääräinen sääntely puurouttaa edellä mainittuja ohjaustoimivaltasuhteista sekä ohjauksen sitovuutta. *Nähdäkseni lakiehdotusta tulisi tarkentaa sekä muotoilla siten, että siitä ilmenee selkeästi valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden väliset ohjaustoimivaltasuhteet sekä vastuut yhteisessä tiedonhallinnassa, jos yleensäkään yhteinen tiedonhallinta voidaan määritellä.*

Hallituksen esityksessä ei esitetä selkeää kuvaa siitä, mihin valtioneuvoston kanslian tehtävät ja suunnitellut toimivaltuudet ulottuvat. Eri ministeriöiden yhteydessä toimii useita itsenäisiä viranomaisia, kuten tiedonhallintalautakunta, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, tietosuojavaltuutettu (toimisto), yhdenvertaisuusvaltuutettu (toimisto) ja tasa-arvovaltuutettu (toimisto). Valtioneuvoston kanslian roolia suhteessa näihin korostetusti itsenäisiin ja riippumattomiin valvontaviranomaisiin ei ole hallituksen esityksessä kuvattu. Jos valtioneuvoston kanslian tehtäviä ja toimivaltaa aiotaan ehdotuksen perusteella ulottaa mainittuihin viranomaisiin tai muihin ministeriöiden yhteydessä toimiviin viranomaisiin, on sääntelyä aiheellista tarkentaa esimerkiksi siten, ettei sääntely ulotu ministeriöiden yhteydessä toimiviin itsenäisiin ja riippumattomiin viranomaisiin, jos tällainen ohjaus yleensäkään on edes mahdollista. Tosin hallituksen esityksen lakiehdotuksessa ei ole avattu asianmukaisesti sääntelyn kohdetta – ministeriöiden yhteistä tiedonhallintaa, joten epäselväksi jää jo tältä osin, ovatko edellä mainitut tai muut ministeriöiden yhteydessä toimivat viranomaiset yhteisen tiedonhallinnan piirissä.

Edellä esitetyn perusteella on syytä korostaa, että perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa (PeVL 1/2016 vp, s. 4): ”perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.” *Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys sisältää epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta ministeriöiden välisissä ohjaus- ja toimivaltasuhteissa tiedonhallinnassa sekä ministeriöiden suhteesta valtioneuvoston kansliaan erityisesti, jos kanslia antaisi hallinnon sisäisiä määräyksiä ilman selkeää toimivaltasäännöstä, jollaista ei ainakaan perustuslain 65ja 68 §:n tai virkamieslain perusteella voida muodostaa valtioneuvoston kanslialle.*

## 4. Yhteenveto

Hallituksen esityksen lakiehdotuksessa ei ole yksilöity riittävästi, mitä yhteisellä tiedonhallinnalla tarkoitetaan. Tästä syystä sääntelyn kohde jää epäselväksi. Toisaalta esityksestä ei ilmene sen suhdetta julkisuuslakiin ja tietosuojasääntelyyn. Näiltä osin sääntely voi sisältää valtiosääntöisesti (PL 2.3 §, 10.1 §, 12.2 §, 21 §, 65 § ja 68 §) epäselviä sääntelyehdotuksia, joita on nähdäkseni välttämätöntä tarkentaa ja osin poistaakin, koska niillä on vaikutuksia myös muuhun hallinnon toimintaan vaikuttavaan sääntelyyn. Koska ehdotukselle ei ole ilmeisesti tehty asianmukaista tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia, ei valmistelussa ole tunnistettu yhteyksiä eri säädösten välillä, jolloin viranomaisten ohjaus- ja toimivaltasuhteet ovat omiaan hämärtymään ehdotetun sääntelyn perusteella tavalla, jolla voi olla vaikutuksia perustuslaissa säädetyn hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä asiakirjajulkisuuden toteutumiseen. Toimivaltainen viranomainen on pystyttävä määrittelemään selkeästi laista perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä. *Hallituksen esityksen perusteella en voi tulla täysin vakuuttuneeksi siitä, että lakiehdotus nykyisessä muodossaan voitaisiin säätää tavallisen lainsäätämisjärjestyksessä.*

On myös syytä korostaa, että viranomaiset voivat järjestää tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä yhteisesti, jos tehtäväjärjestelyt eivät sisällä toimivallan siirtoa. Tätä työtä voidaan tehdä hallintolain 10 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan viranomaisten välisen yhteistyön toteuttamiseksi.

27.9.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto