

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön päällikkö Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
- tietohallintoneuvos Tommi Oikarinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen kandidaatti Anna-Riitta Wallin

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Lisäksi esitys sisältää ehdotukset eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä syyskuuta 2019.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen hallinnon lainalaisuuden kannalta, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 76 §:ssä kirkkolaista säädetyn ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Huomiota kiinnitetään myös Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laki koskisi laajasti viranomaistoiminnassa tapahtuvaa tiedonhallintaa. Ehdotetun lain sääntely korvaisi voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2010 vp) säädetyn julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Tämä laki ehdotettaisiin kumottavaksi.

Lakiehdotuksen tarkoituksena olisi sen 1 §:n mukaan muun ohella varmistaa viranomaisten tietoineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 147) mukaan hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää erityisesti perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteuttamista tiedonhallinnassa. Esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia, joilla on vaikutuksia julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden ja henkilötietojen suojan toteutumiseen.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perusoikeussäännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on siten henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista säänte-

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

lyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeVL 14/2018 vp, s. 7, ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on siten käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 14/2018 vp, s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti tällaisen säännösehdotuksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II—8/I).

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen kannalta olennainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp). Valiokunnan mukaan julkisuuslakiehdotus oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos sääntelyä täydennetään siten, että salassapitosääntelystä ilmenee salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden siten, että jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti (PeVL 43/1998 vp, s. 3/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoitukseen kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 14/2018 vp, s. 15).

Perustuslakivaliokunta viittasi julkisuuslakia koskevassa lausunnossaan myös siihen, että harkintavallan rajoituksina on merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoituksidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella, ja piti asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeänä, että tällaisista seikoista johtuvia viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään itse lakitekstissä (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I). Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista säädetään nykyisin hallintolain 6 §:ssä, ja valiokunta on kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että lakia soveltava viranomainen on sidottu

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin (PeVL 17/2004 vp, s. 5/I, PeVL 17/2016 vp, s. 3). Valiokunta korostaa edelleen mainittujen, myös julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien seikkojen merkitystä julkisuuslain tulkinnassa ja soveltamisessa myös silloin, kun julkisuuslakia sovelletaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilökisteristä.

Lain soveltamisala

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan julkisen hallinnon tiedonhallintalakia sovelletaan tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoa, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisella tarkoitetaan lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Laissa säädettyt velvoitteet on osoitettu säännöskohtaisesti joko viranomaiselle taikka tiedonhallintayksikölle, joka on ehdotetussa julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa määritelty uusi toimijataho. Tiedonhallintayksiköstä säädetään lain 4 §:ssä, ja pykälän mukaan viranomaisen kuuluu tiedonhallintayksikköön. Säännöksessä on lueteltu tiedonhallintayksiköt tyhjentävästi.

Tuomioistuimet olisivat lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan julkisuuslakiin kohdistuvan viittauksen mukaan viranomaisia. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimet sisältävä viranomaisen käsite on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 43/1998 vp) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi, jotta perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta (ks. myös PeVL 46/2010 vp, s. 3/I, PeVL 38/2010 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 3 §:n sääntelystä seuraa, että tuomioistuimet eivät kuulu julkiseen hallintoon. Tuomioistuihin ei lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan sovellettaisi julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevia lakiehdotuksen 3 luvun säännöksiä. Valiokunnan mielestä rajausta on sanotun johdosta perusteltu (ks. myös PeVL 46/2010 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä on kuitenkin epäselvää, onko tiedonhallintalakiehdotuksen tarkoituksena, että tuomioistuimet lakiehdotuksen tarkoittamina viranomaisina kuuluisivat valtion virastoihin ja laitoksiin osana 4 §:ssä tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä. Jos tämä on tarkoitus ja tuomioistuimet kuuluisivat valtion tiedonhallintayksikköön, myös 4 §:n 3 momentin mukainen ohjaus kohdistuisi niiden hallintotehtäviin ja perustelujen (s. 69) mukaan myös tuomiovallan käyttöön. Samoin 10 §:ssä tarkoitettu julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta arvioisi, miten valtion virastot ja laitokset noudattavat lakiehdotuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä. Mikäli tarkoituksena on, että mainittu ohjaus ja arviointi kohdistuisi myös tuomioistuihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä, että lakiin sisällytetään nimenomainen, nyt vain perusteluissa (s. 69) mainittu rajausta sääntelyn kohdentamisesta tältä osin vain tuomioistuimen hallinnolliseen toimintaan ja oikeushallintoasioihin (ks. myös PeVL 46/2010 vp).

Tiedonhallintalakiehdotuksen 3 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lain 4 lukua ja 22—25 §:ää sovellettaisiin yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin, kun ne toimivat viranomaisen

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

toimeksiannosta tai muuten viranomaisen lukuun. Momentin toisen virkkeen mukaan lain 4 §:ää, 4 lukua sekä 22—25 §:ää ja 28 §:ää sovellettaisiin yksityiseen henkilöön ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää soveltamisalasäännöksen vaivalloisuuden lisäksi huomiota siihen, että julkisuuslain organisatorisen soveltamisalasäännöksen mukaan julkisuuslain soveltamisala yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää on rajattu julkisen vallan käyttöön. Esimerkiksi ulkoistetut lakisääteiset palvelutehtävät saatavat siten jäädä lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Tällaista viittausta ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä selvittää, voidaanko tiedonhallintalakiehdotuksen soveltamisala kytkeä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa viitatuun julkisen vallan käytön asemesta perustuslain 124 §:n kanssa paremmin yhteensopivaan julkisen 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.

Hyvästä tiedonhallintatavasta ja sen toteuttamisesta on säädetty nykyisin julkisuuslain 18 §:ssä. Sääntely siirtyisi tiedonhallintalakiin. Tämän vuoksi ehdotetaan myös, että julkisuuslain 3 §:n tarkoituksäännökseen lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa on informatiivinen viittaus tiedonhallintalakiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan viittauksessa ei ole kyse julkisuuslain tarkoituksen määrittelystä, vaan soveltamisalasta. Hallintovaliokunnan on syytä harkita ehdotetun viittaussäännöksen sijoittamista julkisuuslain 2 §:n soveltamisalasäännöksen yhteyteen.

Tiedonhallintayksikön asema ja toimivalta

Tiedonhallinnan järjestäminen perustuisi lakiehdotuksen 2 luvun mukaan tiedonhallintayksiköiden toimintaan. Tiedonhallintayksiköt on lueteltu lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan muun muassa kunnat muodostaisivat tiedonhallintayksikön, samoin kuntayhtymät, eduskunnan virastot sekä yliopistot ja korkeakoulut. Tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen kuuluu tiedonhallintayksikköön. Säännös vaikuttaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan viittaavan siihen, että tiedonhallintayksikkö koostuu useasta viranomaisesta. Esimerkiksi julkisuuslain 4 §:ssä viitatus viranomaiset, valtion virastot ja laitokset muodostaisivat siten yhdessä valtion tiedonhallintayksikön, johon ne kuuluvat. Perusteluissa (s. 71) viitataan kuitenkin siihen, että valtion tiedonhallintayksiköllä tarkoitettaisiin yksittäistä

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

valtion virastoa tai laitosta. Hallintovaliokunnan on perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 119 §:stä johtuvista syistä syytä selventää sääntelyä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 4 ja 5 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikölle merkittäväksi arvioitavaa toimivaltaa, joka kohdistuu julkisen hallinnon tietoaineistoihin, tietojärjestelmiin ja tietovarantoihin. Esityksen perustelujen mukaan tiedonhallintayksikön vastuu vastaisi käytännössä voimassa olevia käytänteitä siitä, että tiedonhallinnan järjestäminen kuuluu organisaatiolle, vaikka organisaatiossa toimisi useampi viranomainen. 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 laissa tarkemmin määrittelemätön, uudenlainen hallinnollinen organisaatorakenne, jonka tietohallintoon ja julkisen tiedon hallintaan kohdistuvaa toimivaltaa ei voida pitää vähäisenä tai pelkästään teknisenä. Tiedonhallintalakiehdotuksen sääntelyä tiedonhallintayksiköstä on perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 119 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä olennaisesti. Tällainen täsmittäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksyksessä.

Tietoaineistojen saatavuuden rajoittaminen

Tiedonhallintalakiehdotuksen 15 §:ssä säädetään tietoaineistojen turvallisuuden varmistamisesta. Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisen on varmistettava tarpeellisin tietoturvalisuustoimenpitein, että sen tietoaineistojen saatavuutta rajoitetaan tarvittaessa. Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 95) viitataan siihen, että käytännössä tiedon saatavuutta rajoitettaisiin käyttöoikeuksin ja se riippuisi siitä, 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.

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 tarpeellisuus-edellytys ei täytä lakivarauksessa asetettuja edellytyksiä. Hallintovaliokunnan on poistettava säännös tai täsmennettävä sitä siten, että se täyttää perustuslain asettamat vaatimukset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä täsmennys voidaan tehdä esimerkiksi perusteluissa tarkoitettuun sisällöin viittaamalla julkisuuslaissa säädettyihin julkisuuden rajoituksiin.

Tiedon hakuperusteiden määrittely

Tiedonhallintalakiehdotuksen 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyistä oikeudesta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta seuraa jokaisen oikeus itse päättää, minkälaisia julkisia tietoja hän haluaa saada viranomaisen tallenteista ja tietoaaineistoista. Viranomaiselle ei siten voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määrittellä 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 säätämisyjärjestyksessä.

Asiakirjoihin tehtävät merkinnät

Tiedonhallintalakiehdotuksen 18 §:ssä säädetään turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista valtionhallinnossa. Esityksen perustelujen (s. 124) mukaan tarkoitus on luopua kokonaan suojaustasoluokituksesta, joka lähtökohtaisesti on sovellettavissa kaikkiin salassa pidettäviin asiakirjoihin.

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, että tällaisten merkintöjen luonne on informatiivinen, eikä niitä ole julkisuuslaissa tarkoitettu perustamaan salassapitovelvollisuutta julkisuuslain mukaista tiedonsaantipyynnöä käsiteltäessä. Asiakirjan luokitus tietoturvallisuuden toteuttamiseksi on tarkoitettu ensisijaisesti hallinnon sisäisiä velvoitteita osoittavaksi menettelyksi. Valiokunnan mielestä viittaussäännös ehdotetulla tavalla muotoiltuna voi aiheuttaa virheellisiä tulkintoja merkintöjen oikeusvaikutuksista. Hallintovaliokunnan on perustuslain 12 §:n 2 momentista johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää ja selvittää sääntelyä.

Julkisuuslain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen mukaan julkisuuslain 25 §:ää muutettaisiin lisäämällä siihen säännös harkinnanvaraista julkisuutta koskevasta merkinnästä. Ehdotettu sääntely sijoittuu lain 6 lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee salassapitovelvoitteita. Perustuslakivaliokunta painottaa, että harkinnanvarainen julkisuus ei sisällä salassapitovelvoitetta. Koska salassapitovelvollisuutta voidaan pitää pisimmälle menevänä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna julkisuuden rajoituksena, on hallintovaliokunnan selkeytettävä sääntelyä siten, että salassapidon käsitettä ei lakisystemaattisesti laajenneta harkinnanvaraiseen julkisuuteen.

Perustuslakivaliokunta korostaa 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. Harkinnanvarainen julkisuus kohdistuu julkisuuslain 9 §:n 2 momentin mukaan pääosin valmisteluasiakirjoihin, jotka lain mukaan eivät voi pysyvästi olla harkinnanvaraisesti julkisia. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkinnän poistamista koskeva velvoite on lisättävä lakiin. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on muutettava siten,

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

että merkinnästä käy tältä osin selkeästi ilmi sen ajallinen rajattisuus. Tällainen muutos on edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tekniset rajapinnat ja katseluyhteys

Tiedonhallintalakiehdotuksen 22—24 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi eräistä tietojen sähköisistä luovutustavoista teknisten rajapintojen ja katseluyhteyden avulla. Eesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että tietojen siirto tapahtuisi tarveperusteisesti siten, että tietoluovutukset ja niiden perusteet voidaan myös jälkikäteen todentaa.

Sääntelyn olisi tarkoitus korvata teknistä käyttöyhteyttä koskeva sääntely sekä julkisuuslaista että erityislaeista. Voimassa olevan julkisuuslain 29 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossa huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäviksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin. Tämän lisäksi teknistä käyttöyhteyttä koskevaa sääntelyä on erittäin suuressä määrässä erityislakeja. Perustuslakivaliokunnan aiemman henkilötietojen käsittelyn yleistä lakisidonnaisuutta korostaneen käytännön mukaan lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 71/2014 vp, s. 2/II, PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Perustelujen (s. 105 ja 108) mukaan ehdotetuilla säännöksillä ei ole tarkoitus muuttaa oikeutta saada viranomaiselta tietoja, vaan tiedonsaannista säädettäisiin jatkossakin erikseen, joko julkisuuslailla tai salassapidettävien tietojen osalta erityislailla. Teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla tietoja voidaan antaa vain silloin, kun asianmukainen tiedonsaantioikeus annettaviin tietoihin on olemassa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että säännökset teknisestä rajapinnasta ja katseluyhteyden avaamisesta koskevat julkisten tietojen lisäksi myös salassa pidettäviä sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 38/2016 vp). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksi-

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

sä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyhteistyökysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hiljattain salassapidettävien ja arkaluonteisten henkilötietojen sähköistä tiedonsiirtoa eri toimijoiden välillä lausunnossa PeVL 48/2018 vp. Tuolloin arvioinnin kohteena oli pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä, jossa yksityiselämän suojan ydinalueellekin kuuluvia pankkitilitietoja olisi siirretty teknisen käyttöyhteyden välityksellä tiedonhakujärjestelmän kautta rahalaitokselta laissa mainituille toimivaltaisille viranomaisille. Valiokunta arvioi, että tarkoituksena oli perustaa järjestelmä, jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annettaisiin useiden viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakkollista kontrollia. Lakiesitystä perusteltiin lähinnä sillä, että sillä pannaan täytäntöön EU:n rahanpesua koskeva direktiivi. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esitykseen ei sisällynyt kansallisen harkinnan osalta hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaisista sääntelyä ehdotetusta järjestelmästä. Tavallisen lain säätämisyhteistyön käyttämisen edellytyksenä oli, että sääntely rajattiin vain toimeenpantavan direktiivin kannalta välttämättömään (PeVL 48/2018 vp, s. 7–8).

Perustuslakivaliokunnan mielestä tekninen rajapinta on sinällään tietoturvallinen tapa siirtää tietoa sähköisessä muodossa. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen osalta olisi teknisesti varmistettava luovutettavien tietoaineistojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonhallintalakiehdotuksen 22 §:n mukaan velvollisuus luovuttaa tietoja tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla on rajattu säännöllisesti toistuvaan ja vakiosisältöiseen tietojen luovuttamiseen. Pykälän 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Tiedonhallintalakiehdotuksen 24 §:ssä säädetään tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille 22 §:ssä säädettyin edellytyksin. Katseluyhteyttä koskevan 23 §:n mukaan edellytyksenä katseluyhteyden

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

avaamiselle on, että katselumahdollisuus on rajattu vain tiedonsaantioikeuden mukaisiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Perustuslakivaliokunta painottaa säädetyn merkitystä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan rajausta merkitsee, ettei ehdotettu sääntely sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä. Valiokunnan mielestä sääntelyssä on toteutettu riittävät suojatoimet näin rajattuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustelujen (s. 109) mukaan katseluyhteyden käyttö rajoittuisi yksittäisiin hakuihin eikä katselumahdollisuuden avulla ole mahdollisuutta saada massamuotoisesti toisen viranomaisen tietovarannon tietoja rajoituksetta. Tiedonhallintalakiehdotuksen 23 §:n sääntelyä on täsmennettävä siten, että tällainen rajausta käy selkeämmin ilmi myös sanamuodosta.

Asetuksenantovaltuudet

Tiedonhallintalakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on edellä kiinnittänyt huomiota viranomaisten ja tiedonhallintayksikköjen lakitasoisen määrittelyn epäselvyyteen.

Kun otetaan huomioon myös tiedonhallintayksiköille säädettävät tiedollisten perusoikeuksien kannalta merkitykselliset toimivaltuudet ja myös niiden muodostamisen vaikutukset viranomaisorganisaatioon, on 4 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuus perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallisen avoin. Valtuutta ja sen perustana olevaa sääntelyä on täsmennettävä.

Tiedonhallintalakiehdotuksen 18 §:n 4 momentin mukaan turvallisuusluokittelusta, turvallisuusluokiteltaviin asiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä ja niiden käsittelystä säädetään tarkemmin asetuksella. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että tietojen käsittelyn käsite on ongelmallisen laaja. Esimerkiksi henkilötietojen osalta EU:n tietosuojasetuksen 4 artiklan mukaan käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Asetuksenantovaltuutta on syytä täsmentää.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on edellä esittänyt useita lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen vaikuttavia huomautuksia. Osa huomautuksista kohdistuu myös lakiehdotuksen rakenteellisiin perusratkaisuihin. Sen vuoksi on vakavasti harkittava, onko asian jatkovalmistelua mahdollista tehdä mietintövaliokunnassa erityisesti ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen valtiopäivillä 2018 käytössä oleva aika. Valiokunta painottaa perusoikeuksien kannalta merkityksellisen yleislainsäädännön huolellisen valmistelun ja käsittelyn merkitystä.

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2018 vp

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely kohdistuu myös perustettavaksi ehdotettuihin maakuntiin (HE 15/2017 vp). Mikäli maakuntien perustamista koskevaa lainsäädäntöä ei ehditä käsitellä vuoden 2018 valtiopäivillä, on sääntelyä muutettava tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen tiedonhallintayksikköä koskevan sääntelyn täsmen-
tämisestä sekä 3, 15 ja 28 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan
asianmukaisesti huomioon, ja 2. lakiehdotus vain, jos valiokunnan sen 25 §:stä tekemä val-
tiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon*

Helsingissä 27.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen