

28.9.2018

EOAK/4254/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISEN HALLINNON TIEDONHALLINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallintalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018).

Jäljempänä lausunnossani käytän ehdotetusta uudesta laista nimitystä tiedonhallintalaki.

Kootusti totean, että lakiluonnoksessa on vielä huomattavan paljon puutteita, jotka edellyttävät jatkotyöstämistä.

1 luku (1–4 §)

Tiedonhallintayksikön käsite

Vastakohtana julkisuuslainsäädännön lähtökohtana olevalle viranomaisten ja kunnallisten toimielinten erillisysperiaatteelle käsiteuutuus tiedonhallintayksikkö on tarkoitettu kuvaamaan laajempaa valtion ja kunnan virastotasoa. Tiedonhallintayksikkö voisi koostua yhdestä tai useammasta viranomaisesta. Kyse on laajemmin sen organisaation velvollisuuksista, jossa viranomainen tai kunnallinen toimielin toimii. Valtion virastot ja laitokset olisivat kukin erillisiä tiedonhallintayksiköjä riippumatta siitä, toimiiko niissä yksi vai useampi viranomainen. Samoin itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä yliopistot ja ammattikorkeakoulut muodostaisivat kukin erillisen tiedonhallintayksikön. Kunnat ja maakunnat olisivat tiedonhallintayksiköjä riippumatta siitä, miten ne ovat organisoineet toimintansa (s. 26 ja 45).

Uutta käsitettä voitaneen sinänsä pitää lain tavoitteiden kannalta perusteltuna. En ole kuitenkaan vakuuttunut uuden käsitteen välttämättömyydestä. Tiedonhallintayksikön käsite kaipaa nähdäkseni joka tapauksessa lähempää määrittelyä ja perusteluita tuekseen. Tiedonhallintayksikköön liittyen kuntia ja mahdollisesti muodostettavia maakuntia on käsitelty varsin epätarkasti, koska niillä voi olla hyvin eri tapoja toteuttaa hallintoaan ja palvelutuotantoaan. Esityksen epätarkkuus voi johtaa hyvin erilaisiin käytäntöihin kunnallishallinnossa, mikä voi hämärtää hallinnon asiakkaiden käsitystä vastuullisesta tahosta. Kunnallishallinnon sisällä tiedonhallintayksiköiden vastuut voivat jäädä epäselviksi esimerkiksi tietoturvan toteutuksen suhteen, jos vastuita jaetaan kunnanjohtajan, kunnanhallituksen, lautakunnan ja mahdollisen kunnallisen osakeyhtiön kesken.

Lisämäärittelyjä tulisi saada myös tilanteisiin, joissa tiedonhallintalakia sovelletaan yksityisiin yhteisöihin niiden kuuluessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jälj. julkisuuslaki) soveltamisalaan. Esimerkiksi ulkoistetussa sosiaali- ja terveystalouden hoitamisessa julkisen hallintotohtävän tai julkisen vallan käyttäminen on saatettu organisoida yksityisoikeudellisesti hyvin eri tavoin ja erilaisissa yhtiö- tai yhteisömuodoissa. Miten tiedonhallintayksikkö määrittäytyy esimerkiksi laajan (kansainvälisen) konserniyrityksen asiayhteydessä?

Lain soveltamisala (3 §)

Edellä mainittu tiedonhallintayksikön täsmällinen määrittely, jos käsitteestä pidetään kiinni, tulee olemaan keskeistä tiedonhallintalain soveltamisalan kannalta. Kuten todettu, vähintäänkin käsitettä tulee täsmentää erityisesti kunta- ja maakuntarakenteita sekä yhtiö- ja yhteisömuotoja silmällä pitäen.

Tiedonhallintalaki on tarkoitettu yleislaiksi, joka väistyisi erityissääntelyn tieltä muilta osin paitsi ehdotetun lain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevien säännösten osalta. Muualla säädettyjä tietoturvallisuussäännöksiä sovellettaisiin täydentävästi.

Nähdäkseni esitys jättää epäselväksi, tulisiko tiedonhallintalaki soveltumaan myös tuomioistuihin niiden hoitaessa lainkäyttötehtäviään.

Perusteluiden mukaan (s. 49) tarkoitus on, että kirkkolaissa säädettäisiin evankelis-luterilaisen kirkon osalta tiedonhallintalain soveltumisesta mainittuun uskonnolliseen yhteisöön. Tältä osin todettakoon selvyuden vuoksi, että kirkkolain 2 luvun 2 §:n säätäessään eduskunta on poistanut itseltään ja muilta valtion viranomaisilta toimivallan tehdä aloitteita kirkkolain muuttamiseen; eduskunta voi vain hyväksyä kirkkolain muuttamista tarkoittavan esityksen, jos kirkolliskokous sellaisen itse päättää eduskunnalle tehdä.

Eduskunnan virastoihin tiedonhallintalaki soveltuisi rajoitetusti mutta kuitenkin varsin laajasti. Sovellettavaksi tulisivat 4 §, 32–33 §:t, 36 §, 38 § sekä luvut 3–7 (10–31 §:t) ja 9 (39–40 §:t). Ehdotus tarkoittaisi sitä, että 2 luvun säännökset tiedonhallintalautakunnasta ja sen valvontatoimivallasta eivät tulisi koskemaan eduskunnan virastoja kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Tämä todetaan perusteluissa nimenomaisesti (s. 60). Tällä kohdalla viitataan asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoon ylimpien laillisuusvalvojen asemasta suhteessa muihin valvontaviranomaisiin (PeVL 14/2018 vp).

Oikeusasiamiehen riippumattomuuden takia onkin välttämätöntä, että tiedonhallintalautakunnalla ei voi olla toimivaltaa oikeusasiamiehen toimintaan nähden. Selvyuden vuoksi pidän perusteltuna, että tämä todettaisiin myös nimenomaisesti säädettävässä laissa, esimerkiksi 8 §:n 4 momentissa. Nyt tuon säännöksen sanamuodosta voi helposti tehdä väärän vastakohtatulkinnan, kun siinä mainitaan vain valtioneuvoston oikeuskansleri.

Oikeuskanslerin kohdalla voi myös kysyä, kuuluisiko oikeuskansleri kategoriaan valtion viranomaisen, johon sovelletaan kaikkia pykälä lukuun ottamatta tiedonhallintalautakunnan päätöksenteko- ja valvontaoikeutta, vai kuuluisiko se rinnastaa soveltamisalassa kolmannessa momentissa mainittuihin toimijoihin? En näe perusteita sille, että ylimpiä laillisuusvalvojia, eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria, koskisi tiedonhallintalain suhteen toisistaan poikkeavat velvoitteet.

2 luku (5–9 §)

Tiedonhallinnan järjestäminen tiedonhallintayksikössä (4 §) ja tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjaus (5 §)

Ehdotetun 4 §:n, joka velvoittaisi muun muassa ohjeiden ja tietojärjestelmäkuvausten laatimiseen ja joka säännös soveltuisi myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, ja 5 §:n (tiedonhallintakartan laadinta, joka ei soveltuisi oikeusasiamieheen) mukaisten velvoitteiden suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen velvoitteisiin (kuten osoitusvelvollisuuteen ja riskiperusteiseen henkilötietojen käsittelyyn suunnitteluun) jää epäselväksi. Tiedonhallintalain käytännöllistä

soveltamista edistäisi, jos mainittujen eri velvoitteiden keskinäissuhteita käsiteltäisiin peruste-
luissa informatiivisesti ja mielellään konkreettisia esimerkkejä tai vertailuja esittäen.

Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta (7 §)

Ehdotetussa tiedonhallintalautakunnassa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, yksitoista
muuta jäsentä (+ henkilökohtaiset varajäsenet) ja kaksi sivutoimista sihteerä, jotka valmistelisi-
vat lautakunnan asiat.

Lautakunnan tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaineistoista 35 §:n mu-
kaisesti (elinkaari päätös), valvoa tiedonhallinnan menettelyitä sekä antaa suosituksia tiedonhal-
linnan menettelytapojen ja vaatimusten mukaisuuden toteuttamisesta.

Tiedonhallintalautakunta voisi asettaa väliaikaisia jaostoja suositusten laatimista ja ylläpitoa var-
ten. Lautakunnan sihteerit toimisivat puheenjohtajina jaostoissa, joita Väestörekisterikeskus
avustaisi suositusten laadinnassa ja ylläpidossa.

Lautakunnalle ehdotetaan huomattavan laajoja virkavastuulla hoidettavia viranomaistehtävä.
Pidän lähes mahdottomana ajatella, että lautakunta voisi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti,
jos lautakunnalla olisi käytössään vain kaksi sivutoimista sihteerä (s. 58). Nähdäkseni lauta-
kunnan ehdotettua resursointia, jos lautakunnan halutaan selviytyvän tehtävistään, tulee jatko-
valmistelussa arvioida kriittisesti täysin uudelta pohjalta.

Lautakunnan kokoonpanon osalta huomio kiinnittyy myös siihen, että yhdeltäkään lautakunnan
jäseneltä ei edellytetä tietohallinnon ja tietojohdamisen osaamista ja kokemusta, vaikka tiedon-
hallintalain sisältö sekä kaikki tiedonhallintalautakunnan työn tuotokset vaikuttavat nimenomaan
tiedonhallintayksiköiden tietohallintoon ja tietojohdamiseen. Lautakunnan toimiminen lainsää-
dännön edellyttämässä puitteissa tuskin myöskään edellyttää sitä, että kaikki puheenjohtajuudet
täytettäisiin oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneilla edustajilla. Näin juristeille varattaisiin suo-
raan lähes viidesosa edustuksesta, vaikka tehtävistä varsin pieni osa on lainsäädännön nou-
dattamisen valvomista ja muut valvonta- tai ohjaustehtävät edellyttävät pääosin muuta kuin ju-
ridista osaamista. Tietoturva-asiantuntijuuden edustus ehdotuksessa on alimitoitettu ottaen
huomioon sen, että merkittävä osa tiedonhallintalaista käsittelee tietoturvaa ja sen toteuttamista.

Tiedonhallintalautakunnan päätöksenteko ja valvontatehtävä (8 §)

Ensisijaisesti tiedonhallintalautakunnan valvonta tarkoittaisi tietojen keräämistä selvityksin. Tar-
kastustoimivaltuutta lautakunnalla ei olisi. Tehtävänä ei myöskään olisi lautakunnan antamien
suositusten käytön valvonta. Perusteluiden mukaan lautakunnan täysistunnon antamat suosi-
tukset ovat velvoittavuutta vailla olevaa informaatio-ohjausta.

Tehtävänä olisi valvoa ”tiedonhallinnan kuvausten laadintaa, tietoaineistojen rekisteröinnin, säh-
köiseen muotoon muuttamisen, säilyttämisen, arkistoinnin, tuhoamisen ja teknisten rajapintojen
toteutuksen menettelyjä” (s. 56 ja 59). Valvonta ulotettaisiin ainoastaan ”keskeisiin tiedonhallin-
tayksikköihin, joissa toimisi julkisuuslaissa tarkoitettuja viranomaisia” (s. 56). Onko siis tarkoi-
tuksena, että esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin ei kohdistuisi
lainkaan valvontaa?

Toimenpiteinään valvontalautakunta voisi kiinnittää valvottavan huomiota ja saattaa sen tietoon
käsityksiä. Lopputulokset muistuttaisivat kanteluasioissa annettavaa hallinnollista ohjausta. Pe-
rusteluissa kuitenkin korostetaan, että ”lautakunnan toiminta näiltä osin ei olisi varsinaista lailli-
suusvalvontaa tai muutoksenhakua” (s. 60 ja 111).

Lautakunnan valvontatehtävä jää luonnoksessa vielä varsin epämääräiseksi niin asiallisen soveltumisalansa kuin lähemmän luonteensa osalta.

Lisäksi viitataan siihen jo edellä todettuun, että vaikka pykälää ei soveltamisalan perusteella noudatetaakaan eduskunnan virastoissa, tulisi selvyyden vuoksi tässä yhteydessä todeta, että tiedonhallintalautakunnalla ei ole toimivaltaa asioihin, jotka koskevat eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen (9 §)

Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018), jonka mukaan valitusluvasta tulisi pääsääntö korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa.

Pidän perusteltuna ehdotusta siitä, että hallinto-oikeuden tulisi varata tietosuojavaltuutetulle mahdollisuus tulla kuulluksi elinkaaripäätöstä koskevassa valitusasiassa, jos siinä on kyse henkilötietojen käsittelystä. Tältä osin tosin on kyllä todettava, että harva asia voinee olla sellainen, jossa ei olisi kyse henkilötiedoista ainakin osittain. Tietosuojavaltuutetun kuulemismahdollisuuden tarjoamisesta tulee näin ollen käytännössä poikkeukseton pääsääntö.

3 luku (10–12 §)

4 luku (13–18 §)

Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus (14 §)

Ehdotetun 14 §:n 3 momentin vaatimus siitä, että tietoaineistoista tulee voida muodostaa helposti viranomaisen asiakirjoja ja että niiden julkinen ja salassa pidettävä tietosisältö voidaan vaivatta erottaa toisistaan (s. 69), on kannatettava. Asiakirjan ja tiedoston julkisuutta osoittava, helposti haettavissa oleva metatieto edistäisi julkisen aineiston hakemista ja toimittamista. Sääntely ei kuitenkaan vaikuttaisi niihin käytännössä vaikeimpiin ja työläimpiin tilanteisiin, joissa tietopyyntö kohdistuu osittain salassa pidettävää tietoa sisältäviin asiakirjoihin. Tältä osin kyse on julkisuuslain perusvalinnasta, johon ehdotettu tiedonhallintalaki ei toisi muutosta.

Tietojen siirtäminen tietoverkossa (15 §)

Tiedonhallintalaki olisi yleislaki myös suhteessa kaavailtuun digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaan lakiin, jossa säädettäisiin erityisesti digitaalisten palvelujen käyttöön liittyvistä eräistä menettelyistä ja vaatimuksista silloin, kun digitaalista palvelua tarjotaan yleisölle (s. 70). Viitattua lakia ei ole vielä säädetty, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan luomista ja lausunnon antamista tiedonhallintalakiehdotuksesta tässä vaiheessa.

Perusteluiden mukaan nyt tiedonhallintalaissa ehdotettu koskisi vain viranomaisten tietojärjestelmien välistä tiedonsiirtoa, viranomaisten välisiä intra- ja ekstranet -palveluita sekä viranomaisten välistä sähköpostiliikennettä (s. 70). Tämä perusteluissa todettu ei tule millään lailla esille ehdotetussa 15 §:n sanamuodossa. Perustelut ja sanamuoto on saatettava vastaamaan toisiaan.

Laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta säädettäisiin erityislakina tiedonsiirrosta yleisölle. Tiedonhallintalain 15 §:n mukaan viranomaisen olisi käytettävä salattua tai suojattua tiedonsiirtoyhteyttä, jos siirrettävät tiedot ovat (osaksikaan) salassa pidettäviä tai sisältävät henkilötietoja. Lisävaatimuksena on vastaanottajan varmistaminen ja tunnistaminen riittävän tietoturvallisella

tavalla. Riittävästä tietoturvan tasosta esitetään esimerkkinä vahva sähköinen tunnistautuminen.

Vaatus salatun ja suojatun tiedonsiirtotavan käyttämisestä on sinänsä perusteltu. Huomio kiinnittyy nyt kuitenkin siihen, että ehdotus merkitsisi huomattavaa periaatteellista uudistusta siitä, että ei pelkästään salassa pidettävät, vaan ylipäätään henkilötietoja sisältävät julkisetkin asiakirjat tulisi lähettää salattuna (nykyinen julkisuuslain 13 §:n 2 momentti ei ainakaan nimenomaisesti edellytä salatun yhteyden käyttämistä, joskin asettaa edellytyksen tietojen käyttötarkoituksen ja tarvittaessa tietojen suojausjärjestelyistä ilmoittamisesta). Muutoksen suuren periaatteellisen merkityksen vuoksi asiaa tulisi käsitellä jatkovalmistelussa seikkaperäisemmin. Siinä yhteydessä ei voitane jättää huomiotta EU:n yleisen tietosuojasetuksen 15 artiklan (rekisteröidyn oikeus saada pääsy tietoihin) 3 kappaleen vaatimusta siitä, että ”jos rekisteröity esittää pyynnön sähköisesti, tiedot on toimitettava yleisesti käytetyssä sähköisessä muodossa, paitsi jos rekisteröity toisin pyytää.” Tiedossani ei ole, miten tämä velvoite voidaan täyttää ottaen huomioon myös vaatimus vastaanottajan riittävän luotettavasta tunnistamisesta ja se, että merkittäväällä osalla ihmisistä Suomessa ei toistaiseksi ole mahdollisuutta vahvan sähköisen tunnistautumisen käyttämiseen.

Ylipäätään ehdotetun säännöksen perustelut ovat sekavat. Vahvan sähköisen tunnistautumisen vaatimus mainitaan asiayhteydessä, jossa vastaanottajana on luonnollinen henkilö. Toisaalta puhutaan viranomaisten välisistä sähköposteista, johon 15 § soveltuisi (mutta ei digitaalisen palvelun yleisölle tarjoamiseen). Tarkoittaako tämä sitä, että yksittäinen virkamies (joka on luonnollinen henkilö) pitää tunnistaa vahvalla sähköisellä tunnistamistavalla? Onko tarkoituksena edellyttää viranomaisten välisessä sähköpostiliikenteessä vahvaa sähköistä tunnistautumista? Nähdäkseni viranomaisen verkkosivuilla ilmoitettuun kirjaamon sähköpostiosoitteeseen tai tietoon virkamiehen sähköpostiosoitteen loppuosan muotoon (esimerkiksi @oikeus.fi) voinee luottaa, joten vaatimus, jos sellainen on tarkoitus asettaa, tuntuu tarpeettoman kovalta.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen ymmärrettävyyden parantamiseksi pidän välttämättömänä, että perusteluja täydennetään tiedoilla muun muassa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettavaksi laiksi tarkoitettuun hallituksen esityksestä. Erityisesti selkeyttä tulisi saada mainitun lain soveltamisalaa ja sähköpostin käyttöä koskevin osin siten, että myös vain tiedonhallintalakiehdotusta lukemalla voisi ymmärtää, mitä sääntelyllä tavoitellaan.

Lokitetöjen kerääminen (18 §)

Viranomaisen olisi kerättävä ”tarpeelliset lokitetöet tietöjärjestelmiensä käytöstä ja niistä tehtävistä tietoluovutuksista”. Pidän tärkeänä, että säännöstä sovelletaan riittävällä joustavuudella siten, että viranomaisille ei aseteta liian pitkälle meneviä velvoitteita tietöjärjestelmiensä (potentiaalisesti hyvin kalliiseen) muuttamiseen. Ilmeisesti tiedonhallintalautakunta voisi antaa asiaa koskevia, ei-velvoittavia suosituksia.

Lokitetöden määrittely tulisi tehdä ehdotetussa laissa säädöstasolla selkeämmäksi.

Ylipäätään perusteluissa on tällä kohden kuvattu paljon asioita, jotka eivät käy ilmi mitenkään pykälästä. Tämän tyyppinen ”perusteluilla säätäminen” ei ole asianmukaista.

Perusteluiden sisällön suhteen huomio kiinnittyy myös siihen, että lokitetöjen katsotaan olevan osa viranomaisen tietöjärjestelmien tietoturvajärjestelyjä, joten ne ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyiden tarkoituksen toteutumista (s. 72). Tämän tyyppinen lähestyminen on nähdäkseni aivan uusi. Utta argumenttia salassapitoperusteesta tulisi perustella olenaisesti seikkaperäisemmin.

5 luku (19–22 §)

Viides luku kuvaa lähinnä paperimuotoisten asiakirjojen käsittelytapoja eli esimerkiksi turvaluokitusmerkinnän tekemistä asiakirjalle ja sen kopiolle. Sähköisessä käsittelyssä turvallisuusluokittelu ja salassapitomerkinnot ovat rakenteellisen tai ei-rakenteellisen sisällön metatietoja, joiden asianmukainen käsittely voidaan ottaa huomioon tietojen sähköisessä välityksessä teknisten rajapintojen kautta. Sähköisessä käsittelyssä asiakirjan muodostavat sen käsittelyä ohjaavat metatiedot sekä kaikki niihin liittyvät sähköiset tiedostot.

Uudessa laissa tulisi huomioida paremmin sähköinen käsittely. Sähköisessä käsittelyssä merkintöjen tekeminen tiedostoihin tai niiden tulosteisiin rikkoo tiedon muuttumattomuuden vaatimuksen, jonka takia turvaluokitustieto tulisi kirjata vain asiakirjan metatietoihin.

Tiedonhallintayksikön käytössä voi olla työkieleksi valitun mukainen käsittelyjärjestelmä, jossa metatietojen arvojoukot on listattu yhdellä kielellä. Asiakkaan käyttämä asiointikieli ja asiakirjallisen tiedon kielisyys ovat metatietoja, joiden perusteella tieto turvaluokituksesta voidaan kertoa asiakirjan luovutuksen yhteydessä oikealla kielellä. Kielitieto on välitettävissä oleva metatieto myös luovutettaessa sisältöä teknisten rajapintojen kautta.

20 §:ssä kuvattu jako turvaluokkiin ei edelleenkaan selvennä nykyistä epäselvää tilannetta turvaluokitusten käytöstä eikä tosiasiallisesti ohjaa viranomaisia yhtenäisiin käytäntöihin turvallisuusmerkintöjen teossa.

6 luku (23–26 §)

Asiatunnus ja asian yksilöinti (23 §)

HE-luonnoksessa on otettu huomioon asiantuntijakuulemisissa esitetty kritiikki asiatunnuksen muodosta. Kuitenkin pykälän toisessa momentissa ehdottomana vaatimuksena esitetty yksilöintitapa eli Y-tunnus voi aiheuttaa sekaannuksia. Esimerkiksi eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat erillisiä tiedonhallintayksiköitä, mutta ne käyttävät samaa Y-tunnusta. Sama tilanne voi esiintyä muissakin tiedonhallintayksiköissä. Sekaannusten välttämiseksi toisen momentin 1) kohta tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon "tiedonhallintayksikön Y-tunnus tai nimi".

Käytännössä tiedonhallintayksikön nimi on jo sellaisenaan riittävän yksilöivä tieto, joten kohdat 1) ja 2) voitaisiin korvata yhdellä yksilöintitiedolla eli "tiedonhallintayksikön nimi".

Toisessa momentissa lueteltujen metatietojen käsittely on rutiinia vakiintuneessa asiakirjahallinnossa, mutta muissa asiakirjallista tietoa sisältävissä käsittelyjärjestelmissä vaatimuksen toteutus voi vaatia suuria teknisiä muutoksia.

7 luku (27–31 §)

Tietoaineistojen sähköinen muoto ja sen saatavuus (27 §)

Ehdotetun lain tarkoituksena olisi edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaineistojen vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tuloksellisesti tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille. Lisäksi säätely luo yleislain tasolla perustan yhtenäisille menettelytavoille, joilla julkinen hallinto käsittelee hallussaan olevaa tietoa.

Ehdotettu 27 § näyttäisi nyt velvoittavan muuttamaan sähköiseen muotoon sellaisetkin viranomaiselle lähetetyt asiakirjat, jotka viranomaisen harkinnan mukaan eivät vaikuta mitenkään asian käsittelyyn ja ratkaisuun tai eivät edes liity asian vireillepanoon. Esimerkiksi vireillepanijan lähettämät usean pahvilaatikollisen laajuiset henkilökohtaiset paperit olisi pykälän mukaan digitalisoitava, vaikka niitä ei käytettäisikään asian käsittelyssä. Pykälään on ehdottomasti lisättävä maininta viranomaisen harkintavallasta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on esittänyt lausunnossaan digitaalisten palvelujen tarjoamista sekä sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevasta ehdotuksesta (lausuntopyyntö: VM003:00/2017 VM/155/03.01.00/2018) eräitä sähköistä asiointia koskevia näkökohtia, joilla on yhteys myös nyt lausunnolla olevaan asiakokonaisuuteen.

Asiointilain sähköisen viestin käsittelyä ja asian vireille tuloa koskeva vanhentunut säätely ei ota huomioon yleistynyttä tapaa, jossa henkilöt saattavat lähettää omasta mielestään vireillepanotarkoituksessa toistuvasti kymmeniä saman sisältöisiä tai hieman muunneltuja viestejä useille kymmenille viranomaisille. Nykyisen säätelyn perusteella kaikkien viranomaisten pitäisi ottaa kantaa viestien sisältöön ja niiden jatkokäsittelyyn, esimerkiksi asian siirtoon toimivaltaiselle viranomaiselle. Voimassa oleva lainsäädäntö ei salli sellaista yleistä menettelyä, että viranomaisen ei lainkaan vastaisi sähköpostitse tehtyihin yhteydenottoihin, jos yhteydenoton voidaan katsoa kuuluvan vastaamisvelvollisuuden piiriin. Vastaamisen tapa ja sisältö kuitenkin jättävät sijaa viranomaisen harkinnalle.

Sähköisten viestien käsittelyn ongelmia voitaisiin vähentää säätämällä kriteereistä sille, minkä viranomaisen katsotaan olevan vastuussa usealle viranomaiselle samanaikaisesti lähetetystä viestistä. Muilla viranomaisilla olisi vastaavasti velvollisuus minimoida tällaisten viestien käsittely. Henkilötietoja sisältävien sähköisten viestien ja asiakirjojen käsittelylle on oltava tietosuojasetuksen mukainen hyväksyttävä peruste. Saman sähköpostin käsittely toisistaan poikkeavilla tavoin lukuisissa eri viranomaisissa ei ole tietosuojasetuksen näkökulmasta hyväksyttävää.

Lausuntopyyntöajan kuluessa hallituksen esitysluonnosta täydennettiin uudella tiedonhallintalain 27 §:n 4 momentilla, jonka mukaan tiedonhallintayksikkö voisi ”käyttää yksityistä” asiakirjojen muuttamisessa sähköiseen muotoon. Toimintaan soveltuisi rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvauslain mukainen vastuu. Totean, että esimerkiksi verohallinnosta annetun lain 2 b §:ssä (Avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle taholle) on osittain vastaava säännös. Verohallintoa koskeva säännös on seikkaperäisempi, kun siinä on asetettu tiettyjä vaatimuksia yksityiselle taholle ja määritelty avustavat tehtävät. Ottamatta ehdotettuun säännökseen lähemmin kantaa tyydyn tässä vaiheessa toteamaan, että 4 momenttiin olisi perusteltua ottaa mukaan joitain lähempiä kriteerejä yksityisille tahoille.

Tietoaineistojen kerääminen viranomaisen tehtäviä varten (28 §)

Ehdotetun 29 ja 30 §:n mukaan viranomaisille tulisi varsin laaja velvollisuus järjestää säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen tietojen luovuttaminen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla, tai avata katseluyhteys toiselle viranomaiselle omiin tietovarantoihin. Luettuna yhdessä ehdotetun 28 §:n kanssa näillä uusilla velvoitteilla voisi nähdäkseni olla laaja-alaisia seurauksia hallintomenettelyn yhtenä peruselementtinä olevaan virallisperiaatteeseen. Ellei erityislaissa toisin säädetä, hallinnon asiakkaan ei nimittäin jatkossa saisi edellyttää toimittavan todisteita tai otteita, joiden antajana on toinen viranomainen.

Tällainen ”yhden luukun” periaate olisi ilman muuta asiakasystävällinen. Kaikkia sen hallintotoiminnalle aiheuttamia seurauksia on kuitenkin vaikea arvioida. Muutokset lienisivät huomattavia ja niitä tulisi mielestäni selvittää ja avata tarkemmin asian jatkovalmistelussa. Onko esimerkiksi

niin, että jatkossa asiakkaan ei enää tarvitsisi esittää virkatodistuksia perunkirjoituksen yhteydessä, koska veroviranomaisilla lienee tiedonsaantioikeus väestötietoihin, ja se tarvitsee näitä tietoja säännönmukaisesti?

Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle (30 §)

Perusteluissa kuvataan käyttötapauksia, joiden toteutumista edellyttäviä kyvykkyyksiä ei välttämättä ole viranomaisten tällä hetkellä käytössä olevissa järjestelmissä. Katseluyhteyden avaaminen on vain harvoin mahdollista perusteluissa mainituilla edellytyksillä, sillä käytössä olevien järjestelmien arkkitehtuuria ei välttämättä ole rakennettu ulkopuolista käyttöä ajatellen.

Toisen momentin perusteissa kuvattuja toimintoja voi olla haastavaa istuttaa tällä hetkellä käytössä oleviin järjestelmiin, joten katseluyhteyden tuomia etuja hallinnon tehokkuuteen ja laatuun ei tulla saavuttamaan lähiaikoina ilman merkittäviä taloudellisia panostuksia tietojärjestelmien kehittämiseen.

8 luku (32–38 §)

Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen (35 §)

Tällä kohtaa herää vahvasti kysymys siitä, tulisiko tiedonhallintalautakunnalla olemaan riittävät resurssit tehdä päätös kaikkien tiedonhallintayksiköiden tietoaineistojen arkistoinnista.

Muut huomiot

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Aluksi totean, että oikeusministeriö on 17.1.2018 ilmoittanut (OM 93/03/2017 ja OM 91/03/2017) vastauksenaan oikeusasiamies Jääskeläisen kantelupäätöksessä (EOAK/1473/2016) esittämään julkisuuslain 13 ja 16 §:n tarkistamista ja täsmentämistä koskevaan esitykseen, että julkisuuslakiin kohdistuu paitsi viitatussa päätöksessä yksilöityjä muutostarpeita, myös muita muutostarpeita (mm. oikeusasiamiehen päätöksessä dnro 5372/4/14 esiin tuotu tarve tarkistaa asiakirjojen antamista koskevia määräaikoja sekä lakialoitteessa 66/2016 vp esille tuotu kysymys julkisuuslain soveltamisesta julkista tehtäviä hoitaviin yhtiöihin ja muihin valtiokoneiston ulkopuolisiin toimijoihin). Oikeusministeriö on ilmoittanut tarkoituksenaan olevan käynnistää ”lähiaikoina” muun muassa selvitystyö, jossa arvioidaan julkisuuslain soveltamisalaan liittyviä tarkistustarpeita. Pidän julkisuuslain uudistamishanketta tärkeänä ja kiireellisenä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä julkisuuslain tarkistamisen arvioinnin käynnistämistä (PeVM 3/2018 vp s. 3).

Luonnoksessa kaavailtu julkisuuslain 5 §:n muuttaminen (viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen selvempi rajaaminen pois viranomaisen asiakirjan ja siten julkisuuden ulkopuolelle) on varsin ohuesti perusteltu. Kyse olisi julkisuusperiaatteen toteutumista ilmeisesti heikentävästä muutoksesta. Voimassa olevassa oikeuskäytännössä (kuten KHO 2015:171) on korostettu sitä, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetty poikkeus voi koskea ainoastaan julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisia sisäisen viestinnän ja mielipiteiden vaihdon asiakirjoja ja eräitä muita vähämerkityksellisiä asiakirjoja. Kun julkisuuslakia ei nyt ehdoteta tämän laajemmin muutettavaksi, voisi myös tämä osittaisuudistus olla perusteltua jättää julkisuuslakia laajemmin tarkastelevan selvityksen asiaksi.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tulee jatkuvasti esille tapauksia, joissa viranomaiset eivät tunne julkisuuslain ja henkilötietolain välistä suhdetta. Keskeisessä suhteessa tämä lakien välinen

suhde onkin aidosti oikeudellisesti epäselvä. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa viitataan henkilötietolain 8 §:n 4 momenttiin, missä puolestaan viitataan takaisin julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin. Julkisuuslain 13 §:n 2 momentissa viitataan yleisesti viranomaisen henkilörekistereihin. Sääntelymalli on aikaansaanut ainakin yleisissä tuomioistuimissa julkisuusperiaatteelle ongelmallisen tilanteen, jossa tuomioistuimet ovat ryhtyneet liiallisessa määrin edellyttämään tietopyynnön perusteluita, vaikka julkisuusperiaatteen ydinsisältöön kuuluu se, että tietopyyntöä ei tarvitse perustella. Käytäntö on arvostelulle altis myös henkilötietojen käsittelyssä sovellettavan kotitalouspoikkeuksen kannalta (ks. lähemmin oikeusasiamies Jääskeläisen puheenvuoro 2017 oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa s. 20– ja s. 142 kuvattu kanteluratkaisu EOAK/1473/2016). Nyt tätä ongelmallista sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi ja perusteluissa vain tyydytään (s. 103–104) toistamaan eräitä luonnehdintoja viranomaisten ratkaisurekistereistä ja siitä, että muista kuin ratkaisuista tiedon saanti voidaan evätä harkinnanvaraisesti.

Oikeustilan epäselvyys ei nyt selvene perusteluissa 16 §:stä esitetyillä huomioilla. Viitataan edelleen tarpeeseen selvittää kootusti julkisuuslain uudistamistarpeet. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa olisi nähdäkseni joka tapauksessa perusteltua tuoda esille, miten vireillä oleva digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annettava laki mahdollisesti tulisi vaikuttamaan julkisuusperiaatteen käytännölliseen toteutumiseen.