



25.10.2017

Diaarinumero
H 511/17

Valtiovarainministeriö

Viite: Valtionvarainministeriön lausuntopyyntö 5.10.2017, nro VM/1709/00.01.00.01/2016

Lausunto julkisen hallinnon tiedonhallinnan sääntelyn kehittämistä selvittäneen työryhmän raportista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta raportista. Korkein hallinto-oikeus esittää lainvalmistelun tässä vaiheessa lausuntonaan seuraavaa:

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittäneen työryhmän toimeksiannon perusteena on ollut tiedonhallinnan toimintaympäristön muuttuminen ja tiedon saatavuus aiempaa laajemmin digitaalisessa muodossa. Työryhmän raportissa ehdotetaan tiedonhallinnan sääntelyä koskevan lainsäädännön keskittämistä yhteen lakiin.

Ehdotetun uuden lain säätämisen yhteydessä kumottaisiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki, arkistolaki, tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annettu asetus ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintotavasta annettu asetus ja niitä vastaavat säännökset siirrettäisiin uudistettuina uuteen lakiin. Lisäksi muutoksia tehtäisiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain tiedonhallintaa koskeviin säännöksiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslaki) siirtäen osa säännöksistä uudistettuina uuteen lakiin.

Nykyinen lainsäädäntö, jossa lähtökohtana on tiedon tallentaminen pääasiassa perinteiselle paperimuotoiselle tallennusalueelle, on monilta osin vanhentunut ja kaipaava uudistamista. Omalta osaltaan muutosten tarve aiheutuu piakkoin voimaan tulevasta tietosuoja-asetuksesta, minkä työryhmä on todennutkin. Jo hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 41/2014 vp) todetun uudistamistarpeen suhteen ei olekaan huomautettavaa.

Työryhmä on todennut, että valmisteluvastuu uuden liikesalaisuusdirektiivin (2016/943) osalta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle, eikä mainittuun direktiiviin perustuvia muutoksia ole ehdotettu tehtäväksi tässä yhteydessä. Sen sijaan jo pitkään voimassa olleen ympäristötietodirektiivin (2003/4/EY) ja yleislainsäädännön suhdetta esitetään selvitettäväksi. Tältä osin ei ole huomautettavaa, ottaen huomioon raportissa siteeratussa Suomen 26.9.2016 antamassa vastauksessa komission 25.7.2016 antamaan perusteltuun lausuntoon esitetty. Lainkäytössä ympäristötietodirektiivissä yksityisille perustetut oikeudet on otettu huomioon kansallisia normeja tulkittaessa.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota sen tarkastelussa olleiden lakien erilaisiin organisatorisiin soveltamisaloihin. Julkisuuslain osalta on erityisesti mainittu sen organisatorisen soveltamisalan kapeus palveluntuotannossa. Työryhmä on ehdottanut tiedonhallinnan organisatorisen soveltamis-

alan yhdenmukaistamista. Tarkoituksena on taata se, että säännökset tulisivat sovellettaviksi myös silloin, kun palvelua tuottaa muu kuin viranomainen. Tältä osin ei ole huomautettavaa.

Lokitietojen osalta raportissa viitataan eräisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin ja nykyisen sääntelyn hajanaisuuteen ja ehdotetaan lakiin otettavaksi säännöksiä lokitietojen keräämisestä ja hallinnasta. Asiaan vaikuttavat myös tietosuoja-asetuksen säännökset. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole lokitiedoista yleisiä säännöksiä, vaan harvat säännökset ovat erityislainsäädännössä. Uusien säännösten ottaminen yleislakiin on tarpeellista ja vähentää nimenomaisten säännösten puuttumisesta johtuvia tulkintaongelmia (esim. KHO 2014:69).

Merkittäviä tulkintaongelmia on liittynyt julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin sisäisen työskentelyn asiakirjoihin. Osaltaan ongelmat ovat johtuneet lainkohdassa olevasta maininnasta, jonka mukaan siinä tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia vain, jos asiakirjat on arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon. Nykyisessä arkistolaissa ei kuitenkaan säädetä selvästi siitä, milloin asiakirja on liitettävä arkistoon (esim. KHO 2012:68, KHO 2017:157). Jos arkistolain säännökset siirretään uuteen tietojenhallintaa koskevaan lakiin, on niitä uudistettaessa kiinnitettävä huomiota julkisuuslain viittaukseen arkistolakiin. Asia on sikäli keskeinen, että se liittyy julkisuuslain instrumentaaliseen soveltamisalaan. Julkisuusperiaatteen rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia.

Viranomaiselle saapuneiden ja sen tuottamien asiakirjojen rekisteröintiä koskeviin nykyisiin lainja asetuksentasoisiin säännöksiin liittyy raportissa kuvattuja ongelmia, joiden vuoksi säännösten uudistamista voidaan pitää perusteltuna.

Salassa pidettäväksi säädettyyn aineistoon kohdistuvia viranomaisen tietojensaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä on erityislainsäädännössä suuri määrä. Tämän ohella julkisuuslakiin sisältyvät yleiset säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Työryhmä on pitänyt perusteltuna viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn selkeyttämistä entisestään, jotta erityissääntelyä voidaan edelleen karsia. Yleiset salassapitosäännökset on keskitetty julkisuuslakia säädettäessä julkisuuslakiin, samoin yleiset perusteet salassa pidosta poikkeamiseen. Salassa pidettävän tiedon saamiseen tai luovuttamiseen oikeuttavat säännökset ovat poikkeus salassapitovelvollisuudesta ja jatkoselvittelyssä on harkittava, onko mahdollinen keskitetty sääntely sijoitettava julkisuuslakiin vai säädettävään uuteen lakiin.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin. Momentin alakohdat perustuvat lain esitöissä (HE 30/1998 vp) ja perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksessa (HE 309/1993 vp ja HE 1/1998 vp) lueteltuihin tärkeisiin intresseihin, joita ei kuitenkaan mainita itse pykälätöksissä. Lain eri kohtien tulkinnan osalta ratkaisu ei ole aiheuttanut ongelmia, koska tärkeät intressit, joiden perusteella julkisuusperiaatteesta kussakin kohdassa on poikettu, löytyvät lain esitöistä. Intressien maininta momentissa voisi toisaalta vaikeuttaa uusien kohtien lisäämistä myöhemmin momenttiin.

Kuten työryhmä toteaa, momentin eri kohdissa salassapito on kohdistettu eri tavoin. Salassa pidon kohteena voivat olla kohdassa mainitun viranomaisen asiakirjat, kohdassa mainitun viranomaisen tietynlaisia tietoja sisältävät asiakirjat, kohdassa mainittua asiaa koskevat asiakirjat, kohdassa mainitut asiakirjat, kohdassa mainittu rekisteri tai kohdassa määritellyjä tietoja sisältävät asiakirjat. Tällä lainsäädäntötekniikalla on turvattu salassa pidon kohdistuminen mahdollisimman suppeaan osaan aineistoa ja tarvittaessa osajulkisuuden toteutuminen. Käytännön soveltamis-työssä kohdittain vaihteleva salassapidon kohdistaminen ei ole aiheuttanut ongelmia. Asiakirjan osajulkisuus on sen sijaan toisinaan aiheuttanut suuria tietomassoja koskevissa asioissa suuren työmäärän.

Työryhmä on myös luetellut joukon rekisterilakeja ja salassapitoa koskevia erityissäännöksiä. Tässä yhteydessä voidaan mainita se, että rekisteriä koskeva salassapitosäännös ei vielä tee salaisiksi tietolähteinä käytettyjä asiakirjoja (KHO 2006:64).

Verotustietojen julkisuutta ja salassa pitoa koskevassa laissa verotusasiakirjat on säädetty kattavasti salassa pidettäviksi. Esimerkiksi aiemmin täysin julkisen perukirjan osalta on aiheutunut tulkintaongelmia sovellettaessa mainitun lain tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä (KHO 2007:61, KHO 2012:97). Perukirja on kuitenkin ainoa asiakirja, josta pesän osakkaat selviäisivät helposti.

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyn luovutusrajoituksen ja niin sanotun potentiaalisen asiakirjan käsitteeseen on liittynyt monia tulkintaongelmia (KHO 2007:39, KHO 11.12.2015 taltio 3614 ja KHO 2016:161). Sikäli kuin raportissa on kiinnitetty tältä osin huomiota sääntelyn kehittämistarpeeseen, esitettyyn ei ole huomautettavaa. Mahdollisissa jatkoselvityksissä tulee ottaa huomioon tietosuojasetus.

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös tietopyynnön käsittelyä koskeviin säännöksiin. Siltä osin kuin on kyse tietoaaineistoihin kohdistuvista pyynnöistä, voidaan viitata edellä potentiaalisen asiakirjan osalta esitettyyn. Julkisuuslain ja hallintolain keskinäisiin suhteisiin korkein hallinto-oikeus on jo ottanut kantaa ja katsonut, ettei hallintolain oikaisuvaatimuksen tekemistä koskeva määräaika sovellu julkisuuslaissa tarkoitetun asian saattamiseen viranomaisen ratkaistavaksi (KHO 11.9.2017 taltio 4357).

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän esittämää uudistusta tarpeellisenä ja toivoo, että edellä esitetyt seikat otetaan jatkovalmistelussa huomioon. Tärkeää on, että viranomaisten sisäistä ja niiden välistä toimintaa järjestettäessä pidetään huolta siitä, että yleisöjulkisuuden toteutumiseen liittyvät säännökset eivät ole epäselviä (ks. esim. julkisuuslain 5 §:n 4 momentista edellä sanottu). Tältä osin nyt kysymyksessä olevalla sääntelyllä on myös perusoikeusulottuvuus.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Hannu Ranta ja esittelijäneuvos Mikko Rautamaa. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 23.10.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo