

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lain yleistavoite tiedonhallintaa koskevaksi yleislaiksi on kannatettava. Kuten Johdanto-osan toisessa kappaleessa on todettu, ”ehdotettu tiedonhallintalaki olisi julkisen hallinnon viranomaisissa tapahtuvan tiedon käsittelyn ja hallinnon yleisen sääntelyn kokonaisuudistus...”. Edelleen kolmannessa kappaleessa todetaan, että ”laajasti sovellettavalla sääntelyllä voidaan karsia tarpeetonta byrokratiaa, muun muassa lupa- ja selvitysmenettelyjä toimijoiden välillä”.

Hanselin käsityksen mukaan säädöksessä tulisi kuitenkin pidättäytyä viranomaistoimintojen ohjaamisessa, eikä sitä jäljempänä esitetyn perusteiden tulisi laajentaa sovellettavaksi tarkoitustaan laajempaan toimintaympäristöön. Koemme erityisen tärkeänä, ettei julkista tiedonhallintaa ulotettaisi yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden piiriin ehdotuksen kattamassa laajuudessa.

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Lukuun on kerätty runsaasti säännösviittauksia eri laeista. Hansel kiinnittää huomiota lukuun 2.1.3, johon on koottu esimerkiksi eri asiakirjatyyppisiä koskevia viittauksia lainsäädännöstä. Hansel Oy toteaa, että esimerkiksi hankintalaissa säädetty hankinta-asiakirjojen määritelmä on käytössä vakiintunut. Huolimatta siitä, että erityislainsäädännössä on useita erilaisia määritelmiä asiakirjalle, termien käytölle voi olla hyvin perusteltu käyttötarkoitukseen perustuva syynsä. Nykytilan kuvauksessa ei siten tulisi todeta perustelematta, että terminologian epäyhtenäisyys voi johtaa ”semanttiseen yhteentoimimattomuuteen”.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen kappaleessa 3.1 mainitut tavoitteet ovat kannatettavia ja tarpeellisia julkisen hallinnon tiedonhallintaa silmällä pitäen. Kappaleessa 3.3 on sitä vastoin eräitä keskeisiä ehdotuksia, joilla ei ole liityntää lain tavoitteisiin. Lakia sovellettaisiin myös yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin niihin sovellettaisiin viranomaistoiminnan julkisuudesta annettuja säännöksiä. Soveltamisalan

ulottaminen yksityisiin toimijoihin on perustelematta eikä ole linjassa sen keskeisen tavoitteen kanssa, että ehdotuksella on tarkoitus uudistaa ja yhtenäistää julkisen hallinnon tiedonhallintaa. Kuten jäljempänä soveltamisalaa koskevan 3 §:n osalta todetaan, soveltamisalan laajennus voi tosiasiaassa johtaa täysin epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Ehdotetun tiedonhallintalain 1 §:n mukaan lain tarkoitus liittyy viranomaisten toimintaan. 3 §:ssä lain soveltamisala ulotettaisiin kuitenkin huomattavasti laajemmalle siitä, mitä lain tarkoitus edellyttää.

Ehdotetun tiedonhallintalain 3 §:n 3 momentin mukaan ”Tämän lain 4 §:ssä sekä 4–9 luvuissa olevia viranomaista ja tiedonhallintayksikköä koskevia säännöksiä sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin siltä osin kuin ne toimivat viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun tai silloin, kun niihin sovelletaan muuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia”.

Hansel toteaa, ettei ehdotettua säännöstä voida tällaisena hyväksyä. Tiedonhallintalain 3 §:n sanamuodon tulee olla yhdenmukainen julkisuuslain 4 §:n 2 momentin kanssa, jossa julkisuuslain mukaiset veloitteet ulotetaan lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa.

Säännöksen ehdotettu sanamuoto tulisi aiheuttamaan vakavia tulkintaongelmia lain soveltamisalan kannalta. Ehdotettu 3 §:n säännös toisi yksityisoikeudellisen sopimussuhteen tiedonhallintalain soveltamisalaan, jos yritys toimii viranomaisen toimeksiannosta tai viranomaisen lukuun. Sen lisäksi, että määritelmä ”viranomaisen toimeksiannosta ja lukuun” on itsessään oikeudellisesti epämääräinen, säännös tarkoittaisi Hanselin käsityksen mukaan esimerkiksi sitä, että valtiolle tietojenkäsittelypalveluja tuottavat yhtiöt tulisivat suoraan lain soveltamisalaan yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella, ilman että lain asettamia veloitteita ja sen vaikutuksia sopimussuhteeseen voitaisiin arvioida ennalta.

Ajatus on kestävä, kun sitä arvioidaan yritysten toimintavapauden näkökulmasta. Ehdotuksen mukaan yksityisten toimijoiden tulisi säädettävän lain perusteella esimerkiksi suorittaa kaikki ehdotetun lain 4 §:ssä säädetyt veloitteet, toteuttaa julkisuuslain salassapitosäännöksiin perustuvaa asiakirjojen turvallisuusluokittelua, asiarekisterin ylläpitoa, muodostaa tietoaineistot lain mukaisesti sekä huolehtia viranomaisten toimintoja varten luoduista säilytysajoista ja arkistoinnista. On selvää, etteivät tällaiset veloitteet voi tulla puheena olevalla lainsäädännöllä yritysten vastuulle, kun otetaan huomioon myös ehdotetun lain 1 §:ssä julkilausuttu lain tarkoitus, mikä nimenomaisesti kohdistaa lain veloitteet viranomaistoimintaan.

Oikea ja vakiintunut tapa on esimerkiksi asettaa kussakin hankinnassa tarjoajille etukäteen hankinnan kohteeseen liittyvät ja tarkoituksenmukaiset vaatimukset tiedonhallintaan, ja erityisesti tietoturvaan liittyen. Näin yritykset voivat arvioida osallistumisestaan tarjouskilpailuihin,

sitoutumistaan hankinnan vaatimuksiin ja arvioida niitä kustannuksia, jotka liittyvät sen vapaaehtoiseen osallistumiseen julkishallinnon tietojärjestelmähankeisiin.

Samoin myös Hansel Oy:n rooli yhteishankintayksikkönä voisi mahdollisesti tulla lain soveltamisalaan, vaikka Hanselin tehtäviin ei sisälly julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Tämä seikka on vahvistettu Hanselia koskevassa oikeuskäytännössä ja periaate on vahvistettu varsin tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO:2013:19, jonka mukaan hankintasopimukset eivät ole hallintosopimuksia eikä hankintasopimusten kohteena myöskään ole julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Edellä lausutun lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että lakia sovellettaisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin myös silloin, kun erityislainsäädännössä on säädetty julkisuuslain soveltamisesta. Hankintalain 138 §:ssä on säädetty julkisuuslain säännösten soveltamisesta hankintayksiköiden asiakirjojen julkisuuteen. Säännöksen 2 momentissa on säädetty, että muiden kuin julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten hankinta-asiakirjojen julkisuuteen sovelletaan julkisuuslain säännöksiä rajoitetusti (asianosaisjulkisuus/asiakirjan julkisuuden määräytyminen/tiedonsaantioikeuden toteuttaminen). Koska hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus koskee esimerkiksi julkista hankerahoitusta saavia luonnollisia henkilöitä ja yhteisöjä (esimerkiksi maatalousyrittäjät), ehdotettua tiedonhallintalakia pitänee tulkita siten, että nämä kenties vain kerran julkisen hankinnan suorittavat tahot tulisivat tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin. Tilanne muodostuisi tällöin oikeudellisesti kestävämmäksi. Alla oleva julkista hankintaa koskeva ilmoitus valaisee tilannetta:

Ilmoituksen numero HILMA:ssa: 2018-014318

Maatalouden hankintailmoitus/Hankinnan tekijän ilmoitus tuetusta hankinnasta:

Johanna Vakkamäki : Uuden pihattonavetan rakentaminen.

On siis selvää, ettei luonnollista henkilöä, saati muita hankintayksiköitä kuin viranomaisia, voida yksinomaan hankintalain 138 §:n 2 momentin nojalla sisällyttää tiedonhallintalain soveltamisalaan. Hankintalain säännöksen tarkoituksena on toteuttaa hankintamenettelyyn osallistuvan tarjoajan oikeussuojaa yksittäisessä kilpailutuksessa eikä sen perusteella tule asettaa tiedonhallintalaista aiheutuvia velvoitteita luonnollisille henkilöille tai yrityksille. Soveltamisala on siten luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen osalta rajattava tiukasti julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaiseen julkisen vallan käyttöön.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvaluokitus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvaluokitus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

Vaikutusten arvioinnissa ei ole Hanselin käsityksen mukaan riittävällä tavalla arvioitu ehdotuksen vaikutuksia elinkeinoelämään eikä ollenkaan vaikutuksia luonnollisiin henkilöihin, jotka tulisivat lain soveltamisalaan. Kyseessä on merkittävä puute, sikäli jos lain soveltamisalaa ei rajata lausuntopalautteen johdosta vain viranomaisiin.

Hämäläinen Jukka
Hansel Oy