

Demokratia- ja julkisoikeusosasto  
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

8.4.2024

Työ- ja elinkeinoministeriölle

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämisen ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamiseksi

### Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämisen ja hallintokeskuksesta annetun lain ((897/2009, jäljempänä KEHA-laki) 3 a §:n muuttamiseksi.

Esitysluonnoksessa on kyse Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1724 (jäljempänä SDG-asetus) kansallisesta täytäntöönpanosta. SDG-asetuksen tavoitteena on helpottaa EU:n alueen kansalaisten ja yritysten rajat ylittävää asiointia luomalla säännöt yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja siten edistää liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Esitysluonnoksessa todetaan, että SDG-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa eikä itsessään edellytä kansallista täydentävää lainsäädäntöä. Asetuksen täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä on kuitenkin ilmennyt tarpeelliseksi asettaa asetuksen mukainen kansallinen koordinaattori lainsäädäntöä muuttamalla, ja samassa yhteydessä selkeyttää kansalliseksi koordinaattoriksi esitettävän elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämisen ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskuksen) roolia digitaalisen palveluväylän tietojen vaihtoon liittyvän

**Postiosoite**  
**Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

kansallisen teknisen järjestelmän (jäljempänä OOTS-järjestelmä) kansallisen osion rekisterinpitäjänä.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan:

## **Henkilötietojen suoja**

### Rekisterinpitäjästä säättäminen

Esitysluonnoksessa KEHA-lain 3a §:n 1 momentin 8 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kohdassa säädettäisiin KEHA-keskuksen roolista SDG- 28 artiklan tarkoittamana kansallisena koordinaattorina sekä OOTS-järjestelmän rekisterinpitäjänä. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjästä säättäminen on mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdan sisältämän kansallisen liikkumavaran nojalla. Silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisterinpitäjästä on yleensä syytä säätää perustuslaista johtuvista syistä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Rekisterinpitäjästä säättämistä puoltaa myös, jos rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi.

Oikeusministeriö toteaa, että toimivaltaisten viranomaisten sekä KEHA-keskuksen tietosuojaoikeudellisia rooleja ja vastuita rekisterinpitäjinä on kuvattu selkeästi esitysluonnoksessa eikä oikeusministeriöllä ole huomautettavaa esitysluonnokseen tältä osin. Esitysluonnoksessa on huolellisesti myös perusteltu, mistä syistä KEHA:n rekisterinpidosta olisi tarpeen säätää. Jatkovalmistelussa esityksessä olisi kuitenkin syytä nimenomaisesti vielä selventää, että ehdotettavassa sääntelyssä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan sisältämää kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kansallisen liikkumavaran käytön osalta (PeVL 14/2018 vp). Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan selvennetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytettäisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Hallituksen esityksessä tulee

kuvata säännöskohtaisesti, minkä tietosuoja-asetuksen kohdan nojalla kansallista erityissääntelyä annettaisiin.

#### Viranomaisten välinen todistusmateriaalien vaihtaminen

Esitysluonnoksessa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten tietojen luovuttaminen OOTS-järjestelmän kautta perustuisi suoraan SDG-asetuksen 14 artiklaan, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen on käyttäjän pyynnöstä pyydettävä todistusmateriaali suoraan todistusmateriaalin antavilta muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta OOTS-järjestelmän kautta. Todistusmateriaalin antavien toimivaltaisten viranomaisten on vuorostaan asetettava tällainen todistusmateriaali saataville saman järjestelmän kautta. SDG-asetuksessa sekä komission täytäntöönpanosäädöksessä todistusmateriaalin vaihdosta on asetettu lisäksi tarkempia vaatimuksia käyttäjän pyynnölle kuten myös todistusmateriaalin vaihdolle. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että henkilötietojen käsittely luovuttaminen perustuisi tältä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että SDG-asetus yhdessä todistusmateriaalin vaihtoa koskevan täytäntöönpanoasetuksen sekä tietosuoja-asetuksen säännösten kanssa muodostaisi riittävän täsmällisen lainsäädännöllisen kehikon viranomaisten väliselle todistusmateriaalien vaihdolle OOTS-järjestelmässä. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa siihen, että todistusmateriaalien sisältämä henkilötietojen käsittely voi perustua SDG-asetuksen ja todistusmateriaalien vaihtoa koskevaan täytäntöönpanoasetukseen, jotka yhdessä muodostavat esitysluonnoksessa esiin tuodun arvioin mukaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan tarkoittaman käsittelyn oikeusperusteen.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tarkemmin arvioitu, voisiko todistusmateriaali sisältää myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja tai muita salassa pidettäviä tietoja. Esitysluonnoksessa todetaan tältä osin vain, että KEHA-keskuksen tämänhetkisen käsityksen mukaan salassa pidettäviä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei käsitellä OOTS-järjestelmässä. Mikäli todistusmateriaali sisältäisi myös edellä mainittuja tietoja tai tulee tulevaisuudessa sisältämään tällaisia tietoja, tulisi varmistaa, että todistusmateriaalien vaihdossa on huomioitu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetyt sekä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan lausuntokäytännön mukaiset reunaehdot. SDG-asetuksen II liitteessä lueteltujen todistusmateriaalien osalta jää vaikutelma, että todistusmateriaali voisi sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin

kuuluvia ja valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, jolloin tulisi varmistaa, että käsittelylle on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ohella myös kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu käsittelyperuste sekä huolehdittu riittävästä suojaustoimista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Kieltoa ei kuitenkaan sovelleta, mikäli käsittelylle on jokin 9 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeusperuste. Oikeusministeriö huomauttaa, että usea 9 artiklan 2 kohdan poikkeusperuste edellyttää, että käsittelystä säädetään unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä ja säätää lisäksi käsittelyä koskevista asianmukaisista suojaustoimista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityissääntelyn tarvetta on arvioitava myös asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelystä aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6) mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä 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. 3/1). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja 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). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä esiin tuodun perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan lausuntokäytännön ohella jatkovalmistelussa tulisi

huomioida lausuntokäytäntö koskien myös viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja oikeutta saada kyseisiä tietoja. Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen 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. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

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 säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä 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 (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Siltä osin kuin tiedon saamisesta ja luovuttamisesta säädetään suoraan SDG-asetuksessa, ei tiedonluovutuksista säättäminen erikseen kansallisesti ole lähtökohtaisesti välttämätöntä (PeVL 12/2019 vp ja PeVL 9/2020 vp), mutta joissakin tapauksissa voi kuitenkin olla tarpeen selvyyden vuoksi säätää tiedonsaantioikeudesta myös kansallisesti, esimerkiksi jos EU-sääntelyssä säädetty tiedonsaantioikeus jää hyvin

yleiselle tasolle ja on tarve selventää, että luovuttaa voidaan myös salassa pidettäviä tietoja. Jos luovutettavat tiedot sisältävät salassa pidettäviä tietoja, tulee lisäksi jatkovalmistelussa arvioida, kattaako SDG-asetuksessa säädetyt tiedonsaantioikeudet myös tiedonsaannin (salassa pidettävään tietoon) siltä osin kuin kyse on KEHA-keskuksen tiedonsaantioikeudesta muilta kansallisilta viranomaisilta eli tiedonsaannin kansallisten viranomaisten kesken.

### **Toimivaltaisten viranomaisten määrittäminen**

Esitysluonnoksessa todetaan, että SDG-asetuksessa ei mainita nimenomaisesti niitä viranomaisia, jotka ovat asetuksen tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia. SDG-asetuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltion kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason viranomaista tai elintä, jolla on erityisiä vastuita, jotka liittyvät tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tietoihin, menettelyihin tai neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluihin. Esitysluonnoksessa todetaan, että toimivaltaisia viranomaisia on käytännössä lukuisia, ja osittain niiden tehtävät saattavat kohdistua samoihin tai osittain samoihin palveluihin. Ottaen huomioon, että SDG-asetuksen soveltamisalaa on jo laajennettu uusien EU-säädösten myötä, ja liitteisiin saattaa tulevaisuudessa tulla lisää muutoksia, ja kansallisesti tehtävät saattavat allokoida uudelleen viranomaisten kesken esim. hallintorakenteiden muutosten myötä, ei esitysluonnoksessa esitetyn arvon mukaan olisi toimiva ratkaisu ylläpitää staattista luetteloa, jossa kansalliset viranomaiset olisivat nimenomaisesti lueteltu laissa tai asetuksessa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on esitetty arviointia suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jotta tämä oikeusvaltioperiaate ja perustuslain mukainen lailla säätämisen vaatimus toteutuu, esityksessä ehdotetaan sääntelyä KEHA-keskuksen roolista kansallisena koordinaattorina. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota, ettei säätämisyjärjestysperusteluihin ole sisällytetty arvioita perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta suhteessa muihin kansallisiin toimivaltaisiin viranomaisiin. Perustuslakivaliokunta on etenkin 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 (PeVL 32/2012 vp, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4—5). Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä,

miten asetuksessa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset määräytyvät, miten niiden toimivalta ja tehtävät määräytyvät ja että sääntely tältä osin täyttää valiokunnan käytännössä edellytetyn täsmällisyyden tason.

Sillä mitkä kansalliset viranomaiset olisivat asetuksen tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia, on merkitystä myös sen arvioinnissa, onko tiedonsaantioikeuksista säädetty riittävällä tasolla. Oikeusministeriö pitää tärkeänä jatkovalmistelussa varmistaa, että asetuksen perusteella toimivaltaisille viranomaisille on säädetty joko EU-sääntelyssä tai kansallisesti riittävät tiedonsaantia tai luovuttamista koskevat oikeudet siltä osin kuin toimivaltaiset viranomaiset luovuttavat tai saavat salassa pidettäviä tietoja.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

**VN/23379/2023-OM-18**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: