



28.1.2020

Valtioneuvoston kanslia

Valtiovarainministeriön lausunto VNK:n määräysluonnoksesta liittyen valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien rekisterinpitovastuiden jakautumiseen

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa määräysluonnoksesta, joka koskee valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sisältämien henkilötietojen käsittelyä. Valtiovarainministeriö pitää määräysluonnosta monin osin sisällöltään sellaisena, ettei luonnos vastaa voimassa olevaan lainsäädäntöä.

Valtioneuvoston kanslian toimivalta antaa määräyksiä

Määräysluonnoksen mukaan määräyksenantovaltuus perustuisi valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 9 kohtaan ja valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen (393/2007) 1 §:n 30 kohtaan. Mainitut säännökset sisältävät joukon tehtäviä, mutta pelkästään tehtävästä säätäminen jollekin viranomaiselle ei automaattisesti muodosta viranomaiselle toimivaltaa antaa määräyksiä, vaan määräystoimivallasta on säädettävä erikseen tai sen on perustuttava muualla säädettyyn. Tästä syystä lausunnon liitteenä olevan määräyksen antamista ei voida perustella sillä, että valtioneuvoston kanslialla on joitakin tehtäviä, vaan määräyksenantotoimivalta pitää perustua johonkin toimivallan luovaan säännökseen, joka pitää näkyä selkeästi valtuussäännöksenä ja olla tarkkarajainen.

Sinällään valtioneuvoston yleisistunto voi perustuslain 65 §:ssä säädetyn yleistoimivallan ja valtioneuvoston ohjesäännön 3.1, 12 §:n perusteella voi ohjata hallintoa sisäisillä määräyksillä. Koska valtioneuvoston yleisistunto on valtioneuvoston ohjesäännössä pidättänyt itsellään toimivallan antaa määräyksiä, ei valtioneuvoston kanslia voi antaa määräystä perustuslain 65 §:n perusteella. Perustuslain 68.1 §:n perusteella ministeriöt voivat omalla toimialallaan antaa määräyksiä omalle hallinnonalalleen. Koska ministeriöt eivät kuulu valtioneuvoston kanslian hallinnonalaan, ei valtioneuvoston kanslia voi myöskään antaa määräystä perustuslain 68.1 §:n perusteellakaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtiosääntöisesti asiaa arvioiden valtioneuvoston kanslian toimivalta antaa määräyksiä tulisi ilmetä selkeästi laintasoisesta säännöksestä. On myös ongelmallista, että määräyksessä kohteena on henkilötietojen käsittely, sillä perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksistään perustuslain 10.1 §:n säännös edellyttää lailla säätämistä. Perustuslain 2.3 §:n mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Nyt lausuttavalle määräykselle ei ole esitetty lakitasoista pohjaa, vaan määräysluonnos perustuu valtioneuvoston kanslian esittämiin tulkintoihin ja näkemyksiin. Määräysluonnoksessa viitataan valtioneuvoston kanslian asetuksentasoisiin tehtäviin, joita kanslia tulkitsee siten, että ne muodostavat sille oikeuden käsitellä henkilötietoja ja tästä johdettuna myös aseman rekisterinpitäjänä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvoston kanslia ei voi hallinnon sisäisillä määräyksillä antaa henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavaa sitovaa ohjausta, vaan se on tehtävä laintasoisilla säännöksillä. Tätä edellyttää perustuslain 10.1 §:n säännös. Henkilötietojen käsittelyperusteiden on perustuttava tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa määriteltyihin käsittelyperusteisiin, tai käsittelystä on oltava säädetty laissa. Siten valtioneuvoston kanslialla ei ole toimivaltaa määritellä käsittelyperusteita hallinnon sisäisissä määräyksissä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyydestä on säädetty laissa, jotta laista voidaan todentaa kunkin viranomaisen toimivalta henkilötietojen ja myös asiakirjojen käsittelyssä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyyteen (PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että toimivallan määräytymisestä johtuen viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyydestä on säädetty laissa (Voutilainen, Oikeus tietoon, 2019, s. 44-45).

Tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjästä voidaan säätää laissa. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa ei ole säädetty tässä suhteessa rajoitteita kansalliseen liikkumavaraan toisin kuin oikeuskanslerinviraston lausunnossa annetaan ymmärtää. Tällä hetkellä useissa laeissa on säädetty viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyydestä laissa. Sääntelystä ilmenee myös rekisterinpitäjien tietosuoja-asetuksessa säädettyjen tehtävien ja vastuiden määräytyminen.

Kuten edellä ilmenee, ehdotettu ohjausmalli on ongelmallinen perustuslain 2.3 §:ssä ja 10.1 §:ssä säädetyn vuoksi sekä ottaen huomioon mitä perustuslakivaliokunta on lausunut viranomaisten yhteisrekisterinpitäjyydestä ja asiakirjojen käsittelyyn liittyvästä viranomaisen toimivallasta (PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp).

Vuoden alussa voimaan tullessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) on säädetty tiedonhallintayksikölle ja viranomaiselle tehtäviä, joita ei voida nykyisen valtioneuvoston kanslialle säädettyjen tehtävien näkökulmasta pitää yhtenäisinä. Esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvät tehtävät ja velvollisuudet on säädetty tiedonhallintayksikölle (kukin ministeriö on lain tarkoittama tiedonhallintayksikkö) tai tiedonhallintayksikössä toimivalle viranomaiselle. Määräysluonnoksessa viitataan valtioneuvoston kanslian määräykseen VNK/1110/70/2018 tietoturvallisuuden hallinnasta. Voimassa olevan tiedonhallintalain näkökulmasta valtioneuvoston kanslian on syytä tarkistaa, missä määrin se voi antaa määräyksiä tietoturvallisuudesta suhteessa siihen, mitä tiedonhallintalaissa on säädetty.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että määräyksessä viitattu tietosuojapolitiikka ei luo mitään lainmukaista pohjaa määritellä Valtorin, Senaatti-kiinteistöjen ja Palkeiden rooleja ja vastuista suhteessa valtioneuvoston toimijoihin.

Ohjausmahdollisuuksiin vaikuttava sääntely

Määräyksen valmistelussa on keskitytty arvioimaan määräystä ja sen sisältöä ainoastaan tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Valtiovarainministeriö kiinnittää valtioneuvoston kanslian huomiota siihen, että henkilötietojen käsittely tietojärjestelmissä on myös viranomaisten asiakirjojen käsittelyä (ks. esimerkiksi PeVL 3/2009 vp), jolloin määräystä laadittaessa on otettava huomioon, mitä asiakirjojen käsittelystä ja siihen liittyvästä toimivallasta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019). Ohjausmahdollisuuksia arvioitaessa

on otettava huomioon julkisuuslaissa säädetty viranomaisen erillisyyden periaate, joka on myös omaksuttu tiedonhallintalaissa suhteessa viranomaisia koskevaan sääntelyyn.

Määräyksen 3 kohdassa ei ole lainkaan huomioitu, että tiedonhallintalaki vaikuttaa keskeisesti kaikkeen valtioneuvostossa tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn mukaan lukien henkilötietojen käsittely. Tiedonhallintalaissa on käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen siten, että siinä on säädetty liikkumavaran puitteissa asianmukaisista henkilötietojen suojaustoimista, joten tiedonhallintalaki on osa tietosuoja-sääntelyäkin. Tiedonhallintalaissa on säädetty tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden vastuut joko tiedonhallintayksikölle tai viranomaiselle. Valtioneuvoston kanslia ei voi sisäisillä määräyksillä muuttaa lakiin perustuvia vastuuta ja velvollisuuksia.

Johtopäätöksenä edelliseen perustuen mitä muualla laissa on säädetty ministeriöiden vastuista ja velvollisuuksista tiedonhallinnassa mukaan lukien henkilötietojen käsittelystä ja valtioneuvoston kanslialle säädetty ministeriöiden lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamista tukevat palvelutehtävät; vaikuttaa osin epäjohtonmukaiselta, että palvelutehtävää suorittava viranomainen järjestää tiedonhallintaan liittyviä toimintojaan määräyksillä.

Lisäksi asetelma on ongelmallinen myös suhteessa siihen, mitä tietosuoja-asetuksen 29 artiklassa on säädetty käsittelijän rekisterinpitäjän suhteesta. Esimerkiksi kun otetaan huomioon tiedonhallintalaissa säädetty asiakirjojen rekisteröintiä ja asianhallintaa koskeva sääntely, valtioneuvoston kansliaan sijoitettu kirjaamotoiminto suorittaa palvelun jokaisen ministeriön lukuun. Tiedonhallintalaissa säädetty kohdistuu lakisääteisenä velvollisuutena jokaiseen ministeriöön tiedonhallintayksikkönä ja viranomaisena. Tätä lakisääteistä velvollisuutta ministeriöiden lukuun toteuttaa valtioneuvoston kanslia palveluna.

Muita huomioita

Määräysluonnoksesta ei ilmene, miksi siinä on käsitelty vastuunjako ainoastaan tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa säädetyn oikeuden käyttämisestä. Muutenkin asiakirjaluonnos on laadittu valtioneuvoston kanslian roolia kuvailevaksi, jolloin muiden ministeriöiden vastuut ja oikeudet ovat jääneet toissijaiseksi.

Asiakirjaluonnoksen 4 luvun alussa on määritelty valtioneuvoston kanslian tietosuoja-vastaavan rooli, mitä ei välttämättä voida pitää relevanttina määräyksen kannalta. Luku myös luettelee suuren määrän valtioneuvoston kanslian palveluita. Luettelon merkitys jää hämäräksi, minkä lisäksi luettelo on erittäin vaikealukuinen.

Luvussa 6 on esitetty, että valtioneuvoston kanslia ylläpitää tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukaisia selosteita yhteisten järjestelmien osalta. Valtiovarainministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelytoimet ja niitä koskevat selosteet eivät ole tietojärjestelmiin sidottuja. Tässä suhteessa tällaista roolitusta ei voida määritellä yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevissa asiakirjoissa.

Luvussa 7 on ehdotettu määräyksiä käyttöoikeuksien hallinnasta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonhallintalain 16 §:ssä on säädetty käyttöoikeuksien hallinnasta, jossa on säädetty myös vastuista tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen ja tietojärjestelmää käyttävän viranomaisen välillä. Jos tästä halutaan poiketa, on siitä säädettävä laissa.

Luvussa 8 käytetään tiedonohjaussuunnitelman käsitettä. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tiedonohjaussuunnitelmasta ei ole säädetty laissa eikä valtioneuvoston kanslia voi täten määräyksessä tarkoitetulla tavalla vastata tiedonohjaussuunnitelman lainmukaisuudesta. Arkistolaissa on säädetty arkistonmuodostussuunnitelmasta, jonka lakisääteisenä sisältönä on säilytysajat ja -tavat. Tiedonhallintalain 5.1 §:n nojalla tiedonhallintayksikköjen on ylläpidettävä tiedonhallintamallia. Tästä ylläpitovastuusta valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välillä ei ole säädetty mitään. Tiedonhallintamalli sisältää myös arkistonmuodostussuunnitelmaan sisältyvät tiedot. Valtiovarainministeriö huomauttaa myös, että tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen säilytysajat. Arkistolaissa tarkoitettu säilytysaikojen määrittely tulee toissijaisesti sovellettavaksi siltä osin kuin tietosuoja-asetusta ei sovelleta. Näistäkin vastuiden poikkeuksista tulisi säätää lailla. Lisäksi vaikuttaa siltä, että määräyksessä ei ole omaksuttu tietosuoja-asetuksessa säädettyä arkistoinnin käyttötarkoituksen erillisyyttä suhteessa alkuperäisiin tarkoituksiin, vaikka arkistointi onkin yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Sama logiikka on omaksuttu tiedonhallintalaissa, joka on yhteensovitettu tietosuojasääntelyn kanssa. Arkistolakia ei voida soveltaa siltä osin kuin se on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa. Tässä suhteessa valtioneuvoston kanslian on syytä arvioida, missä määrin säilytysaikoja koskevia kysymyksiä voidaan ohjata pelkästään ohjeilla tai vastaavilla ohjausasiakirjoilla, kuten nyt lausuttavana olevalla asiakirjalla.

Luvussa 11 valtioneuvoston kanslia toteaa tarjoavansa Vahvaan liittyvää koulutusta niin luokkamuotoisena opetuksena, Skypen välityksellä kuin verkkokoulutuksina. Valtioneuvoston kanslian mukaan kukin Vahvan käyttäjäministeriö vastaisi kuitenkin itsenäisesti siitä, että Vahvaa käyttävät henkilöt ovat tutustuneet Vahvan käyttöön ja tuntevat esimerkiksi tärkeimmät Vahvan tietosuojaan liittyvät seikat, kuten asiakirjoihin liittyvän henkilötietomäärittelyn. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan toteamus on ongelmallinen, sillä se määrittelee tarpeettoman tarkasti koulutuksen luonteen, muttei lainkaan koulutuksen sisältöä. Samanaikaisesti toteamuksesta painotetaan ministeriöiden omaa vastuuta Vahvaan liittyvän koulutuksen järjestämisestä. Kokonaisuudessaan toteamuksen tarkoitus ja tarpeellisuus jäävät hämäräksi. Vahvan käyttöön vaikuttaa myös muu sääntely ja sen kautta tiedonhallintayksiköille tulevat koulutusvelvollisuudet, kuten tiedonhallintalaissa on säädetty. Tietosuojakoulutusta ei voida erottaa asiakirjojen käsittelyn ja tiedonhallinnan koulutuksista. Mikäli tahtotilana on, että valtioneuvoston kanslia ottaa vastattavakseen tiedonhallintalaissa säädetyn koulutusvelvollisuuden ministeriöiden lukuun, olisi tästäkin säädettyä erikseen.

Lopuksi

Määräyksessä viitataan 1.1.2020 kumoutuneen tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (681/2010) tarkoittamiin suojaus- tasoihin. Koska asetus on kumottu, tulisi asiakirjoissa viitata asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) tarkoittamiin turvallisuusluokkiin. Lisäksi määräyksessä on joitakin muitakin teknisluonteisempia asioita, joista voidaan keskustella myöhemmin.

Valtiovarainministeriö toistaa aiemmin esittämän näkemyksensä (VM/1187/00.00.05/2019) siitä, että tietosuojaan ja tiedonhallintaan liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista sekä niiden järjestämisestä on ryhdyttävä viipymättä valmistelemaan valtioneuvoston toimivaltasuhteita selkeyttävää sääntelyä sekä laintasolla että asetustasoisesti siltä osin kuin sääntelyä voidaan antaa lakia alemman tason sääntelyllä. Myös tietosuojavaltuutettua on kuultava tässä yhteydessä.

Mikäli valtioneuvoston kanslia katsoo tarpeelliseksi asettaa työryhmän valmistelemaan tarvittavia säädösmuutoksia valtioneuvostosta annettuun lakiin sekä muihin säädöksiin, valtiovarainministeriö on valmis nimeämään asiantuntijoita työryhmän jäseniksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Hallitussihteeri



Toni Tuomainen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

