

Ympäristöministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle YVA-lain ja SOVA-lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta ja luonnoksesta esitykseksi SOVA-asetuksen 1 §:n muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja asetusluonnoksesta. Oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa asetusluonnoksesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia (252/2017) (jäljempänä ”YVA-laki”), viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lakia (200/2005) (jäljempänä ”SOVA-laki”) sekä eräitä muita niihin liittyviä lakeja. Esitysluonnoksen mukaisesti Suomen ympäristökeskukselle siirrettäisiin ympäristöministeriöllä olevat valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevat viranomaistehtävät ja YVA-lakiin lisättäisiin vanhojen asiakirjojen julkaisemista koskevat säännökset, jotka mahdollistaisivat asiakirjoihin sisältyvien välttämättömien henkilötietojen julkaisemisen yleisessä tietoverkossa. Lisäksi SOVA-lakiin lisättäisiin säännös koskien tilanteita, joissa ympäristöarvioinnin piiriin mahdollisesti kuuluvaa suunnitelmaa tai ohjelmaa ei ole lainsäädännössä etukäteen säädetty ympäristöarvioitavaksi.

Oikeusministeriö lausuu ehdotuksesta henkilötietojen suojan osalta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja tuotu asianmukaisesti esiin,

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

että viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja asetusta täydentävää ja täsmentävää tietosuojalakia. Esitysluonnoksessa on varsin hyvin huomioitu voimassa oleva tietosuoja sääntely ja tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Esitysluonnoksessa on myös tunnustettu, että henkilötietojen suojan osalta merkityksellinen säännös on erityisesti YVA-lakiin ehdotettu uusi 38 a §, jossa säädettäisiin ennen 1.1.2020 julkaistujen YVA-lain mukaisten asiakirjojen sekä niiden sisältämien tiettyjen henkilötietojen (hankkeesta vastaavan nimi ja hankkeen sijaintipaikan tiedot) julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. YVA-lakiin on jo aiemmin tehty säännösmuutokset (1408/2019), joissa säädetään tiettyjen henkilötietojen julkaisemisesta viranomaisten verkkosivuilla 1.1.2020 jälkeen julkaistujen asiakirjojen osalta. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen suojaa on tällöin arvioitu varsin kattavasti (ks. HE 73/2019 vp), mutta kiinnittää vielä huomiota kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen ja käsittelyn oikeusperusteisiin, käyttötarkoitussidonnaisuuteen sekä rekisterinpitoon.

Kansallinen liikkumavara ja käsittelyn oikeusperusteet

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 30–32) on selostettu henkilötietojen suojaan liittyvän kansallisen sääntelyliikkumavaran alaa ja huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sen osalta melko kattavasti. Oikeusministeriö täsmentää vielä lausuntokäytännöstä tehtyjä tulkintoja ja toteaa, että valiokunnan uudemman käytännön mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. esim. PeVL 20/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2018 vp, s. 2–3 ja 14/2018 vp, s. 4–5). Valiokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (Ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Edellä mainitut sääntelytarpeen arviointia koskevat puitteet olisi hyvä täsmentää esitysluonnoksessa, vaikka ehdotetussa sääntelyssä ei vaikuttaisikaan olevan sen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 31) perusteella kyse tietosuoja-asetuksen 9 tai 10 artiklojen tarkoittamien tietojen tai valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 30) on asianmukaisesti tunnistettu henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat, joiden mukaisesti kansallinen sääntelyliikkumavara perustuu perusteluissa mainitulla tavalla asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtiin. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta sekä tietojen säilytys- ja poistoaikoja. Käsittelyn oikeusperusteiden osalta oikeusministeriö huomauttaa, että erityissääntely voi perustua useampiin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin oikeusperusteisiin, jotka voivat myös olla osittain päällekkäisiä. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Kyseinen seikka tulee huomioida käsittelyperusteita arvioitaessa. Liikkumavaran käytön osalta ministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämä ja säätämisyjärjestysperusteluissa mainittu ehdotetun erityissääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskeva arvio tulee sisällyttää esitysluonnokseen. Lisäksi jatkovalmistelussa 1. lakiehdotuksen 38 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on selvyiden vuoksi syytä yksilöidä käsittelyn oikeusperuste sekä selostaa kansallisen liikkumavaran käyttöä kyseisen pykälän osalta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 30) on todettu, että jälkikäteen tapahtuvassa asiakirjaan sisältyvien henkilötietojen julkaisemisessa yleisessä tietoverkossa (toisin sanoen henkilötietojen sähköisessä luovuttamisessa) on kyse henkilötietojen käsittelystä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi ne on alun perin kerätty. Tämän jälkeen on selostettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisia edellytyksiä sille, milloin muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Edellytysten täyttymistä on osittain arvioitu säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 31), mutta etenkin myöhemmän käsittelyn mahdollisia seurauksia rekisteröidylle (d kohta) sekä asianmukaisia suojatoimia (e kohta) tulisi arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa.

Rekisteröidylle aiheutuvien seurauksien osalta on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna

mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota henkilötietojen suojan kannalta olennaiseen seikkaan, ettei internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 35/2020 vp, s. 4, PeVL 2/2018 vp, s. 7, PeVL 17/2016 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Nämä seikat tulisi huomioida perusteluissa. Suojatoimien osalta esitysluonnoksessa on ehdotettu ja arvioitu asianmukaisesti henkilötietojen poistoaikoja koskevaa erityissääntelyä sekä tietojen julkaisemisen sitomista välttämättömyysvaatimukseen. Suojatoimia arvioitaessa tulisi vielä kiinnittää huomiota tietosuojasetuksen mukaiseen riskiperustaiseen lähestymistapaan ja etenkin siihen esitysluonnoksen jaksossa 4.1.2 tunnistettuun seikkaan, että silloin kun tieto luovutetaan yleisen tietoverkon kautta, viranomaisen ei voi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen eikä tiedon myöhemmistä käyttötarkoituksista, koska tieto on kenen tahansa yleisen tietoverkon käyttäjän saatavissa (ks. tältä osin perustelut HE 79/2019 vp, s. 37). Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, mitä tarkoitetaan ja mikä merkitys on sillä, että asiakirjoissa julkaistavat henkilötiedot saattavat olla osa viranomaisen henkilörekisteriä.

Rekisterinpito

Esitysluonnoksessa käsittelyn oikeusperusteiksi on tunnistettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite sekä yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen. Näin ollen sääntelyn kohderyhmälle tulee olla selvää, mikä taho on tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukainen rekisterinpitäjä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, kuka on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätä on painotettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II). Rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos

henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Rekisterinpitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Jatkovalmistelussa tulee huomioida edellä esitetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tunnistaa henkilötietojen julkaisemisesta tietoverkossa sekä niiden poistamisesta vastaava(t) rekisterinpitäjä(t) vähintään esitysluonnoksen perusteluissa.

Osastopäällikön sijaisena,
yksikönpäällikkö

Timo Makkonen

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

VN/7502/2022-OM-23

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: