

Lausunto

29.9.2020

VN/19234/2020

VN/19234/2020-OM-5

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi ruokahallinnon tietovarannosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon mukaisesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta henkilötietojen suojan sekä viranomaisten tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Asian taustasta

Esitysluonnoksessa kaavaillaan säädettäväksi laki ruokahallinnon tietovarannosta, jolla kumottaisiin voimassa oleva laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ruoka- ja luonnonvaratilastoista annettua lakia ja riistavahinkolakia sekä tehtäväksi 13 lakiin, joihin sisältyy erityissäännöksiä ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista rekistereistä, uudistuksesta johtuvat viittaustekniset muutokset ja tarvittavat muut muutokset.

Esitysluonnoksen mukaan voimassa oleva tietojärjestelmälaki on maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallinnon yleislaki, jota sovelletaan hallinnonalan rekisterikokonaisuuteen sekä hallinnossa laadittuihin asiakirjoihin. Laki on luonteeltaan sen soveltamisalaan kuuluvaa kokonaisuutta koskeva yleislaki, jota ei sovelleta siltä osin kuin muussa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännössä säädetään toisin. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalla on esitysluonnoksen mukaan kymmeniä lakeja ja asetuksia, joissa on erityissäännöksiä tietojärjestelmälain soveltamisalaan kuuluvista rekistereistä. Maatalous-, elintarvike- ja maaseutuhallinnon rekistereitä koskevat kansalliset säännökset perustuvat esitysluonnoksessa selostettavalla tavalla suurelta osin joko EU-säännöksissä suoraan säädettyihin rekisterinpitovelvoitteisiin taikka muutoin EU-säännösten täytäntöönpanoon.

Tietoyhteiskunnan kehitys sekä tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön uudistuminen ovat aiheuttaneet tarpeen tarkastella lainsäädännön ajantasaisuutta ja toimivuutta. Esityksellä pyritään selkeyttämään rekisterinpitoon liittyvät vastuut viranomaisten välillä EU:n tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) sääntely huomioon ottaen sekä turvaten muiden hallinnonalan viranomaisten kuin rekisterinpitäjien tarpeelliset käyttöoikeudet tietoon. Tavoitteena on myös tarvittavilta osin mahdollistaa rekistereissä olevien tietojen hyödyntäminen hallinnonalan lakisääteisissä tehtävissä muuhunkin kuin siihen alkuperäiseen tarkoitukseen, johon tiedot on kerätty. Esityksen tavoitteena on lisäksi yksinkertaistaa tietojärjestelmälain säännöksiä rekisterikokonaisuuden rakenteesta ja sisällöstä sekä poistaa tietojärjestelmälain tarpeettomat päällekkäisyydet yleislainsäädäntöön nähden. Tällä pyritään selkeyttämään lain soveltamisalaan kuuluvia rekistereitä koskevaa varsin laajaa ja monimutkaista yleis- ja erityissäännösten kokonaisuutta sekä helpottamaan sen soveltamista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

Henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarpeellisuudesta

Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä suunniteltaessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamat reunaehdot. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut sisältävät henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momenttia käsittelevän jakson. Jaksossa mainitaan pääpiirteissään perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö, jossa se on arvioinut perustuslain 10 §:n 1 momentin lakiviittauksen suhdetta tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin (1050/2018) siltä kannalta, miltä osin erityislainsäädännössä on tarpeen säätää erikseen henkilötietojen suojaa koskevista kysymyksistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suojaa tulee näin ollen turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (PeVL 14/2018 vp).

Esitysluonnoksessa kaavailtu sääntely kattaisi pitkälti ne sääntelykohteet, joista voidaan säätää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Laki ruokahallinnon tietovarannosta sisältäisi sääntelyä muun muassa käsiteltävien tietojen tyypeistä, henkilötietojen luovuttamisesta, käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja säilytysajoista. Esitysluonnoksessa on sinänsä käsitelty kattavasti käytettävää sääntelyliikkumavaraa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on esitetty perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen jälkeinen lausuntokäytäntö, mutta sitä vastoin valiokunnan tulkintalinjausten soveltaminen nyt kaavailtuun sääntelyyn jää vähemmälle huomiolle. Esitysluonnosta tulisi oikeusministeriön mielestä täydentää jatkovalmistelussa selkeämmällä arviolla siitä, miksi liikkumavaran käyttäminen tässä tapauksessa on välttämätöntä ja oikeasuhteista tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain täydentämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös säätämisyjärjestysperustelujen osaan, jossa tarkastellaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Perusteluissa todetaan, että kaavailun ruokahallinnon tietovarannosta annettavan lain 1 §:ssä tarkoitettujen hallintoasioiden hoitamisessa ei yleensä ole tarpeen käsitellä arkaluonteisia tietoja. Joissakin yksittäisissä hallintoasioissa, kuten tuenhakijan ylivoimaisen esteen todentamisessa, voi olla tarpeen käsitellä henkilön terveydentilaa koskevia tietoja. Perustelujen mukaan lääkärintodistukset säilytetään käytännössä paperisina, eikä niitä siirretä sähköisiin sovelluksiin.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ottanut nimenomaisesti kantaa yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeeseen arkaluonteisten henkilötietojen ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ehdoteta ruokahallinnon tietovarantoa koskevaan lakiin erityisiä arkaluonteisia tietoja koskevia säännöksiä. Kaavailtua sääntelyratkaisua ei ole arvioitu suhteessa perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia henkilötietoja koskevaan lausuntokäytäntöön. Oikeusministeriö katsoo, että asiaa tulee arvioida ja perustella asian jatkovalmistelussa.

Käsittelyn oikeusperusteesta

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Esitysluonnoksessa on tunnistettu ruokahallinnon tietovarannon rekistereiden pidon perustuvan pääsääntöisesti rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Näin ollen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Esitysluonnoksessa todetaan sen enempää yksilöimättä kyseeseen tulevan tämän lisäksi myös muiden oikeusperusteiden. Oikeusministeriö huomauttaa, että kansallisen liikkumavaran arvioimiseksi tulee hallituksen esityksestä käydä selkeästi ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Sinänsä on mahdollista, että etenkin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtien c ja e oikeusperusteet voivat olla osin päällekkäisiäkin. Eduskunnan hallintovaliokunta kuitenkin korosti tietosuojalakia koskevassa mietinnössään, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan olisi. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä (HaVM 13/2018 vp, s. 25). Esitysluonnoksen jatkokäsittelyssä tulisikin näin ollen tarkentaa, mitä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtaa pidetään ainoana tai ensisijaisena oikeusperusteena, sillä tämän perusteella määrittyy myös, mitä tietosuoja-asetuksen III luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia käsittelyyn sisältyy. Oikeusministeriö huomauttaa selvyyden vuoksi, että mikäli käsittely ei ole tarpeen 6 artiklan c tai e alakohdissa säädettyjen käsittelyn tarkoitusten kannalta, ei esitys olisi yhteensopiva tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran kanssa.

Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee jokin 9 artiklan 2 kohdan käsittelyperusteista täyttyä. Nyt käsiteltävän esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kaavaillun ruokahallinnon tietovarantoa koskevaan lain 1 §:ssä tarkoitettujen hallintoasioiden hoitamisessa ei yleensä ole tarpeen käsitellä arkaluonteisia tietoja. Joissakin yksittäisissä hallintoasioissa, kuten tuenhakijan ylivoimaisen esteen todentamisessa, voi tosin olla tarpeen käsitellä henkilön terveydentilaa koskevia tietoja. Esitysluonnoksessa todetaan, että käytännössä lääkärintodistukset säilytettäisiin paperiversioina, eikä niitä siirrettäisi sähköisiin sovelluksiin. Esitysluonnoksessa ei tarkenneta, mitä tarkoittaa, että lääkärintodistukset säilytetään *käytännössä* paperiversiona. Asialla on merkitystä, sillä tietosuoja-asetusta sovelletaan myös henkilötietojen manuaaliseen käsittelyyn, jotka muodostavat tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Muulla tavoin kuin automaattisesti käsiteltyjen tietojen osalta asetusta sovelletaan vain sikäli, kun kysymys on rekisteristä. Näin ollen siinä tapauksessa, että lääkärintodistuksia käsiteltäisiin tietyissä tilanteissa myös tietoteknisesti, tai jos ne muodostaisivat rekisterin, tulee käsittelylle osoittaa jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 mukaisista käsittelyperusteista. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa sivutaan kyseistä artiklaa ja mainitaan tietosuojalain sääntely, mutta siinä ei oteta lainkaan kantaa kyseisen sääntelyn soveltumisesta nyt käsiteltävässä tapauksessa. Oikeusministeriö katsoo, että kysymystä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä tulee tarkentaa esitysluonnoksen jatkokäsittelyssä. Lisäksi oikeusministeriön käsityksen mukaan käsiteltävien todistusten arkaluonteisuutta on syytä arvioida myös perustuslain 10 §:stä momentista johtuvien vaatimusten valossa.

Yhteisrekisterinpitäjistä

Ruokahallinnon tietovarantolain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin Ruokaviraston, aluehallintovirastojen, ely-keskusten, kuntien ja kunnaneläinlääkärien ruokahallinnon tietovarannon rekisterien tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä. Voimassa olevan tietojärjestelmälain mukaan Ruokavirasto on rekisterinpitäjä ja mainitut muut viranomaiset rekisterien käyttäjiä ja päivittäjiä, mutta esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan yhteisrekisterinpito olisi tietosuoja-asetuksen sääntelyyn nähden tarkoituksenmukaisempi ratkaisu. Säättämisyjärjestysperusteluiden mukaan jo nykyisellään rekisterinpitotehtäviä hoidetaan keskusviranomaisena toimivan Ruokaviraston, valtion aluehallinnon sekä kuntien kesken tavalla, jossa kaikki mainitut viranomaiset yhdessä huolehtivat niistä tehtävistä, jotka tietosuoja-asetuksen mukaisesti kuuluvat rekisterinpitäjälle.

Oikeusministeriö toteaa, että tarkasteltaessa viranomaisen mahdollista rekisterinpitäjyyttä, on huomio kiinnitettävä kunkin viranomaisen toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön. Viranomaisten ei ole mahdollista toimia yhteisrekisterinpitäjinä pelkän rekisterinpitäjien keskinäisen järjestelyn perusteella, vaan viranomaistoiminta perustuu lakiin. Oikeusministeriö toteaa, ettei sillä ole tässä yhteydessä mahdollisuutta perehtyä yksityiskohtaisesti kaavaillun rekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyratkaisun asianmukaisuuteen. Hyvin monien erilaisia tehtäviä hoitavien viranomaisten välinen yhteisrekisterinpitäjyys herättää tosin väistämättä kysymyksen, onko kyseisten viranomaisten laissa säädettyihin tehtäviin liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus siinä määrin sama, jotta yhteisrekisterinpitoa voitaisiin pitää mahdollisena ja tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Laajaan yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyen oikeusministeriö kiinnittää huomiota hallintovaliokunnan mietintöön 10/2020 vp, jonka valiokunta on antanut henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa koskevan lain säätämisen yhteydessä. Valiokunta puolsi mietinnössään ratkaisua, jossa usea maahanmuuttohallinnossa toimiva viranomainen vastaa rekisterinpitäjänä järjestelmään tallentamistaan tiedoista, mutta nämä eivät kuitenkaan toimi yhteisrekisterinpitäjinä, vaan erillisinä rekisterinpitäjinä. Oikeusministeriö katsoo, että nyt käsiteltävän esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää myös kyseisen sääntelyratkaisun mahdollisuutta vaihtoehtona laajalle yhteisrekisterinpitäjyydelle. Tässä yhteydessä olisi myös oleellista arvioida asiaa edellä mainittua hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa (PeVL 7/2019 vp, s. 5-8, ks. myös PeVL 65/2018 vp).

Ruokahallinnon tietovarantolain 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin myös, että ruokahallinnon tietovarannon rekistereitä pidetään maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa. Perustelujen mukaan säännöksellä vastattaisiin tiedonhallintalaissa ministeriöille asetettuun velvoitteeseen toteuttaa yleinen ohjeistus hallinnonalaansa tietovarantojen yhteentoimivuudesta. Saman lain 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin puolestaan, että ruokahallinnon tietovarannon rekisteriin sisältyviä henkilötietoja voivat käyttää muuta kuin sitä alkuperäistä tarkoitusta varten, johon tiedot on kerätty, ainoastaan rekisterinpitäjä ja maa- ja metsätalousministeriö. Vaikuttaisi täten siltä, että myös maa- ja metsätalousministeriö käsittelee henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta herää kysymys, että mikä olisi ministeriön tietosuoja-asetuksen mukainen rooli henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuoja-asetuksen mukaan toimijat ovat aina joko rekisterinpitäjiä (4 artiklan 7 alakohta) ollen tietyissä tilanteissa yhteisrekisterinpitäjiä (26 artikla) tai henkilötietojen käsittelijöitä (4 artiklan 8 alakohta). Oikeusministeriö katsoo, että ministeriön tietosuoja-asetuksen mukaista roolia henkilötietojen käsittelyyn osallistuvana tahona tulee tarkentaa asian jatkovalmistelussa.

Ruokahallinnon tietovarantolain 4 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin yhteisrekisterinpitäjien tietosuoja-asetuksen mukaisista velvollisuuksista. Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin, että riippumatta järjestelystä, jolla yhteisrekisterinpitäjien vastuista säädetään tai sovitaan, voi rekisteröity käyttää tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja

kutakin rekisterinpitäjää vastaan. Voidaankin kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että esimerkiksi kunnaneläinlääkärillä olisi yhteisrekisterinpitäjän asema koko tietovarannon osalta ottaen huomioon, kuinka laajasta rekisterikokonaisuudesta on kyse ja mitä rekistereitä kunnaneläinlääkäri todellisuudessa toimivaltansa rajoissa tarvitsee ja käyttää.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoituksista säättämisestä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi ruokahallinnon tietovarantolain 2 §:n 2 momentissa rajoituksesta, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta, mitä tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdissa säädetään rekisteröidyn oikeudesta henkilötietojensa käsittelyn rajoittamiseen. Esitysluonnoksen sääätämisjärjestysperusteluissa perustellaan syyt, joiden nojalla kyseiselle rekisteröidyn oikeuden rajoittamiselle katsotaan olevan tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa mainittu oikeutus.

Oikeusministeriö nostaa esiin, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 kohta sisältää jo itsessään mahdollisuuden rajoittaa kyseisen artiklan soveltamista esimerkiksi jäsenvaltion tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Rekisteröidyn oikeuksia olisi siis mahdollista rajoittaa suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla sen ollessa välttämätöntä viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. On muistettava, että tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on vahvistaa yksilöiden oikeuksia. Oikeuksien soveltaminen on pääsääntö, josta tulisi poiketa vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä muiden demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksytyjen intressien turvaamiseksi. Tietyn rekisteröidyn oikeuden kategoriseen rajaamiseen tietyn toiminnan soveltamisalan ulkopuolelle tulisi täten suhtautua lähtökohtaisesti pidättäytyväisesti. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa asiaa tulisi tarkastella ja perustella siitä näkökulmasta, onko rajoituksesta tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaiseen rekisteröidyn oikeuteen välttämätöntä säätää kategorisesti erikseen vai olisiko viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien asianmukainen hoitaminen mahdollista turvata perustamalla rajoitusoikeus tapauskohtaisesti tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 kohtaan.

Toisaalta oikeusministeriö huomioi, että tietyissä tapauksissa rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen erikseen säätämällä tietosuoja-asetuksen 23 artiklaan perustuen voi olla asianmukainen ratkaisu. Tällöin on huomioitava, että tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 alakohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittavien lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä alakohdassa lueteltuja seikkoja, muun muassa suojatoimia (ks. tarkemmin esim. HaVM 10/2020 vp).

Nyt tarkasteltavassa esitysluonnoksessa on perusteltu poikkeuksen tarpeellisuutta melko yleisesti. Esitysluonnoksesta ei näyttäisi ilmenevän, millaisissa tilanteissa ruokahallinnon tietovarannon käytön yhteydessä olisi tarpeellista rajoittaa rekisteröityjen oikeutta käsittelyn rajoittamiseen 18 artiklan a ja b kohtien osalta. Siinä tapauksessa, että jatkovalmistelussa päädyttäisiin esittämään rajoituksista säättämistä, pitää oikeusministeriö rajoittamisen perusteltavuuden näkökulmasta tarpeellisena, että esityksessä kuvattaisiin esimerkkitalanteita, joissa rajoittamista pidetään tarpeellisena.

Henkilötietojen säilytysajasta säättämisestä

Esitysluonnoksen 12 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaan tietojen poistamisesta rekisteristä. Pykäläluonnoksen mukaan ”Jollei laissa toisin säädetä, henkilötiedot poistetaan ruokahallinnon tietovarantoon sisältyvästä rekisteristä viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun asiakasta koskevia tietoja on viimeksi käsitelty. Tietoa ei kuitenkaan poisteta, jos tiedon säilyttäminen on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi, vireillä olevan asian takia tai Euroopan unionin tai muun lainsäädännön mukaisen tarkastuksen suorittamiseksi taikka jos Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään tiedon säilyttämistä. Tieto on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta.”

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan tietosuojaperiaatteisiin lukeutuvan säilytyksen rajoittamisen periaatteen mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tämän jälkeen henkilötiedot on poistettava välittömästi taikka arkistoitava muita käsittelytarkoituksia varten siten kuin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään. Kansallisella lailla ei voida oikeusministeriön käsityksen mukaan säätää tätä laajemmasta tai pidemmästä oikeudesta henkilötietojen säilyttämiseen, vaan mahdollisen säilytysajan pituuden olisi perustuttava arvioon siitä, minkä pituinen säilytysaika olisi yhdenmukainen henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksen kanssa. Esitysluonnoksesta herää ensinnäkin kysymys, mihin kaavailussa 12 §:ssä säädetty kymmenen vuoden takaraja tietojen poistamiselle perustuu. Esitysluonnoksessa asiaa ei perustella. Toisaalta pykälässä säädettäisiin, että tiedot on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Henkilötietojen osalta tämä vaikuttaa puolestaan tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettavan sääntelyn toistamiselta, mihin tulee suhtautua pidättyväisesti.

Arvioitaessa tarvetta säätää henkilötietojen säilytysajoista on toisaalta otettava huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan ensinnäkin EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamista edeltäneeseen lausuntokäytäntöön, jossa säilytysajoista säätämistä pidettiin vakiintuneesti yhtenä perustuslain 10 §:n kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu perustuslakivaliokunnan tietosuojuuudistuksen jälkeinen lausuntokäytäntö, jonka mukaan yksityiskohtaiselle tietosuojasääntelylle ei ole lähtökohtaisesti enää valtiosääntöoikeudellista tarvetta. Esitysluonnoksen perusteluissa ei kuitenkaan sovelleta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä nyt kaavailtuun sääntelyratkaisuun, vaan ainoastaan todetaan sääntelyn olevan valiokunnan lausuntokäytännön mukaista.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan uudempi lausuntokäytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole arkaluonteisista henkilötiedoista taikka muutoin käsittelystä, josta voi aiheutua korkea riski henkilön oikeuksille ja vapauksille. Erityissääntelylle voi olla perusteensa myös EU:n oikeudesta johtuvista syistä. Nyt käsiteltävä esitysluonnos jättää auki kysymyksiä siitä, käsittääkö ja missä määrin ruokahallinnon tietovarannon puitteissa tapahtuva henkilötietojen käsittely arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Asian selvittäminen jatkovalmistelussa on tärkeää, jotta kaavailtua sääntelyä voitaisiin arvioida perustuslain 10 §:n ja tietosuoja-asetuksen valossa.

Rekistereihin tallennettavista henkilötiedoista

Kaavailun ruokahallinnon tietovarantolain 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin rekistereihin talletettavista tiedoista. Näitä olisivat momentin mukaan luonnollisen henkilön nimi, henkilötunnus, äidinkieli, kansalaisuus, kotimaa, kotipaikka, pankkiyhteys, lähiosoite, sähköpostiosoite ja puhelinnumero sekä muut yhteystiedot.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan laissa säädettäisiin ainoastaan rekisteriin talletettavista henkilöasiakkaiden tunnistamiseen liittyvistä tiedoista sekä 2 momentissa asiakkaalle annettavista rekisteritunnuksista. Toisaalta saman pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että lisäksi ruokahallinnon tietovarannon rekisteriin voitaisiin tallettaa tietoja, jotka ovat välttämättömiä asioiden käsittelemiseksi, ratkaisemiseksi ja valvomiseksi laissa ja Euroopan unionin lainsäädännössä sekä Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa säädettyllä tavalla. Perustelujen mukaan tietojen rekisteröinnin lainmukaisuus kytkeytyisi tältä osin kullekin rekisterinpitäjälle toimivaltaa luovaan lainsäädäntöön ja tietosuoja-asetuksen sallittuihin käsittelyperusteisiin sekä rekisterien tietosisältöä koskeviin erityislakeihin.

Esitysluonnoksen mukaan asiakkaiden tunnistamiseen liittyviä tietoja ei ole lähtökohtaisesti yksilöity hallinnonalan rekistereitä koskevissa erityislaeissa. Nyt

tarkasteltavassa 3 §:n 1 momentissa yksilöitäisiin tarvittaessa tallennettavat yhteystiedot ja toisekseen säädettäisiin mahdollisuudesta tallentaa myös "muut yhteystiedot". Kysymys kuuluukin, että miksi nyt tarkasteltavassa 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta kyseisten tunnistetietojen ja kaikkien mahdollisten yhteystietojen tallentamisesta ottaen huomioon, että pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudesta tallentaa rekisteriin tiedot, jotka ovat välttämättömiä asioiden hoitamiseksi lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa säädetyllä tavalla. Viranomaisen voi joka tapauksessa käsitellä vain niitä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen sen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Lisäksi suoraan sovellettavan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Näin ollen vain käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja saadaan käsitellä. Perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeisen lausuntokäytännön mukaan tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (ks. PeVL 14/2018 vp). Oikeusministeriö katsoo, että asian jatkovalmistelussa tulisi selventää, miksi 1 momentissa tarkoitettu sääntely on tarpeen. Säännöstä voisi olla mahdollista myös yksinkertaistaa siten, että pykälässä säädettäisiin "luonnollisen henkilön tunnistetietojen" tallentamisesta, jos siitä on tarpeen säätää esimerkiksi henkilömuotoisen elinkeinonharjoittajan yksilöimiseksi.

Henkilötunnuksen käsittelystä säätämiseen tulee kiinnittää vielä erikseen huomiota. Yleisen tietosuoja-asetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Kansallisesti henkilötunnuksen käytön edellytyksistä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pykälän mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötunnuksen käsittelystä on syytä säätää erityislainsäädännössä vain siinä tapauksessa, että tunnuksen käsittely ei ole aiotulla tavalla mahdollista suoraan kansallisen tietosuojalain nojalla. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että sen lisäksi, mitä yllä todettiin yleisesti rekisteriin tallennettavien tietosisältöjen yksilöimisestä, tulee erityisesti tarkistaa tarve säätää henkilötunnuksen käsittelystä ja rekisteriin tallentamisesta.

Tietojen luovuttamista koskevasta sääntelystä

Soveltamisala

Esitysluonnoksen 2 §:n mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan --- tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen ja niiden luovuttamiseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä viranomaisen asiakirjojen tiedonhallintaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019). Esitysluonnoksen perusteluissa kuitenkin katsotaan, että oikeuteen saada tieto ruokahallinnon tietovarannosta sovelletaan sitä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan julkisuuslakia silloin, kun vastaanottaja on hallinnon ulkopuolinen taho eikä erityislaeissa ole julkisuuslaista poikkeavia säännöksiä. Perustelumaininnasta poiketen julkisuuslain soveltamista ei ole 2 §:ssä rajattu hallinnon ulkopuolisiin. Epäselvää myös on, mitä tällainen rajausta käytännössä tarkoittaisi. Julkisuuslaissa säädetään muun ohella salassapitoperusteista, vaitiolovelvollisuudesta ja salassa pidettävän tiedon luovuttamisen peruserätyksistä, myös viranomaisten välillä.

Tietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 5 § on otsikoitu "hallinnonalan viranomaisten käyttöoikeudet tietoon". Pykälän 1 momentissa vaikuttaa kuitenkin olevan säädetty myös tiedonsaantioikeuksista. Oikeusministeriö painottaa, että yhteisrekisterinpito ei poista velvollisuutta järjestää viranomaisten välisiä tiedonsaantioikeuksia säädösperusteisesti asianmukaisella tavalla.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lain 1 §:ssä tarkoitettuja hallintotehtäviä hoitavalla viranomaisella ja julkista hallintotehtävää hoitavalla taholla sekä maa- ja metsätalousministeriöllä on oikeus saada ja käyttää ruokahallinnon tietovarannon tietoja 1 §:ssä tarkoitetun tehtävänsä edellyttämässä laajuudessa. Salassa pidettäviä tietoja voidaan kuitenkin saada ja käyttää vain, jos se on säädetyn tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä.

Pykälän 2 momentissa puolestaan ehdotetaan säädettäväksi, että poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, ruokahallinnon tietovarannon rekisteriin sisältyviä henkilötietoja voivat käyttää muuta kuin sitä alkuperäistä tarkoitusta varten, johon tiedot on kerätty, ainoastaan rekisterinpitäjä ja maa- ja metsätalousministeriö. Tässä tarkoituksessa voidaan käyttää vain julkisia tietoja, ja tietoja voidaan käyttää vain siltä osin kuin se on tarpeen säädetyn tai lain nojalla määrätyn 1 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu vaikeaselkoiseksi. Lähtökohtaisesti julkisen tiedon luovuttamisesta ei tarvitse erikseen säätää, vaan niitä voidaan luovuttaa suoraan julkisuuslain nojalla. Epäselväksi jääkin, onko pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen tarkoituksena muotoilustaan huolimatta lähinnä rajoittaa tietojen luovuttamista verrattuna julkisuuslaissa säädettyyn. Lakiehdotuksessa ei enää ole voimassa olevassa laissa olevaa säännöstä (3 §), jonka mukaan maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmää saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, mitä varten tiedot on kerätty ja talletettu, jollei laissa toisin säädetä. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännös vaikuttaisi kuitenkin ehdotetun uuden lain sisällöstä poiketen olevan kirjoitettu voimassa olevassa laissa olevaa 3 §:n säännöstä lähtöolettamana pitäen.

Julkisten tietojen luovuttaminen edellyttää erikseen säätämistä myös, jos on tarpeen poiketa julkisuuslain henkilötietojen luovuttamista koskevista rajoituksista. Nyt tällaista erityissääntelyä tavoittelevaa sääntelyä vaikuttaisi sisältyvän pykälän 2 momenttiin. Säännöstä ei kuitenkaan ole muotoiltu tiedon saamista tai luovuttamista vaan tiedon käyttämistä koskevaksi, jolloin se julkisuuslain säännösten sijaan vaikuttaa olevan poikkeus henkilötietojen käsittelyä koskeviin yleislakitasoisiin säännöksiin. Ehdotettu käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva erityissääntely vaikuttaisi tiedon luovuttamisen näkökulmasta johtavan osin tiukempaan (muut kuin rekisterinpitäjä ja maa- ja metsätalousministeriö) ja osin väljempään lopputulemaan (rekisterinpitäjä ja maa- ja metsätalousministeriö) kuin julkisuuslain 16 §:n 3 momentista suoraan seuraava. Vaikka 2 momentti on muotoiltu poikkeukseksi 1 momentissa säädettyyn, vaikuttaa siltä, että 1 momentti sallisi tiedon luovuttamisen myös tarkoituksiin ("oikeus saada tehtävän edellyttämässä laajuudessa"), joihin tietoja ei 2 momentin perusteella kuitenkaan voisi käyttää ("oikeus käyttää vain alkuperäiseen käyttötarkoitukseen").

Merkillepantavaa on myös, että 2 momentissa tarkoitettuja toissijaisia käyttötarkoituksia ei ole rajattu millään tavoin. Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan b kohdassa säädetystä käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan poiketa asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella, mutta toissijaisia käyttötarkoitusta tulisi mahdollisuuksien mukaan yksilöidä ja ottaa huomioon se, että kun henkilötietojen hyödyntäminen muuhun tarkoitukseen perustetaan tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseen, tulee sääntelyssä huomioida myös asetuksen 23 artiklan 2 kohdan sääntely siitä, mistä asioista tulee säätää tarkemmin.

Pykälän 2 momentin säännöksen suhde 1 momentissa ehdotettuun salassa pidettävän tiedon saamista koskevaan säännökseen on myös vaikeasti hahmotettava. Pykälän 1 momentin salassa pidettävän tiedon tiedonsaantioikeutta koskeva säännös ei rajaa

luovutettavan tiedon käyttötarkoituksia, mutta 2 momentin säännös rajaa alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeamisen vai julkiseen tietoon. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen ja sen asianmukaisuus tulisi salassa pidettävän tiedon osalta huomioida tiedon luovuttamisen salassapitosäännösten estämättä sallivan säännöksen muotoilussa. Tiedon luovuttamista koskevan säännöksen tulisi olla sillä tavoin tarkkarajainen, ettei se salli tiedon luovuttamista tarkoituksiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu voitavan käyttää. Tämän vuoksi luovutustarkoituksen määrittely tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä on tärkeää.

Ehdotetun ruokahallinnon tietovarantoa koskevan lain kattamat tiedot ovat lakiehdotuksen perustelujen mukaan valtaosin julkisia tietoja. Tietojen joukossa voi kuitenkin olla esitysluonnoksen perustelujen mukaan tietoja, jotka katsotaan liikesalaisuuksiksi taikka jotka kuvaavat henkilöiden taloudellista asemaa tai paljastavat perhe-elämän seikkoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä 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 viitatu lausunnot).

Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, ja PeVL 59/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös 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 tietojensaantiopyyntöä 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 salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8–10).

Vaikka salassa pidettävän tiedon luovuttaminen on pykälän 1 momentissa muodollisesti sidottu tiedon välttämättömyyteen, on ehdotettu sääntelyä muutoin erittäin väljiä. Pykälän 1 momentissa tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset ja muut tahot on määritelty viittaamalla lakiehdotuksen 1 §:ään. Lakiehdotuksen 1 §:ssä näitä viranomaisia tai muita julkista hallintotehtävää hoitavia ei kuitenkaan nimetä, vaan pykälän mukaan lakia sovelletaan Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia toimenpiteitä, unionin rahoittamia maaseudun kehittämistoimia ja näitä täydentäviä kansallisia toimenpiteitä sekä elintarvikkeiden ja maa-, puutarha- ja metsätalouden

tuotantopanosten turvallisuuden ja laadun, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kasvinterveyden edistämistä, valvontaa ja tutkimusta koskevia hallintotehtäviä varten pidettäviin rekistereihin ja muihin mainittuihin tehtäviin liittyviin tietoa-aineistoihin (ruokahallinnon tietovaranto). Myöskään luovutettavia tietoja ei ole tarkemmin rajattu tai määritelty ja, tarkoitukset joihin niitä voidaan luovuttaa, on määritelty vain viittaamalla 1 §:ssä tarkoitettuihin ylätasoisin tehtäviin.

Yhteisrekisterinpidosta ei seuraa, että salassa pidettävää tietoa voitaisiin luovuttaa viranomaisten välillä tavanomaisesta poikkeavin perustein. Arvioidessaan maahanmuuton henkilötietolain säätämisen yhteydessä yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhdetta viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön, perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä edelläkin mainitussa perustuslakivaliokunnan käytännössä selostetut vaatimukset (PeVL 7/2019 vp).

Esitysluonnoksesta ei ilmene, miten nyt ehdotetussa järjestelyssä on tarkoitus toteuttaa edellä kuvatut edellytykset erityisesti niiltä osin kuin kysymys on tietojen luovuttajan tekemästä tietopyynnön arvioinnista luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.

Ehdotettua 5 §:ää olisi vielä tarpeen uudelleen muotoilla siten, että sen suhde yleislaeissa säädettyyn muodostuu yksiselitteisemmäksi sekä salassa pidettävän tiedon luovuttamisen ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen osalta tarkkarajaisemmaksi.

Tämän lisäksi jatkovalmistelussa olisi tehtävä tarkemmin selkoa siitä missä määrin ja millä perustein maa- ja metsätalousministeriö tarvitsee tehtäviensä hoitamiseen rekisterin tietosisältöön kuuluvaa salassa pidettävää tietoa.

Tietojen luovuttamisesta vastaava viranomainen

Ruokaviraston ohella ely-keskukset, aluehallintovirastot ja hallinnon tehtäviä hoitavat kunnan viranomaiset säädettäisiin rekisterinpitäjiksi, ja yhteisrekisterinpitotilanteeseen liittyvät vastuunjakoperiaatteet määriteltäisiin laissa. Esitysluonnoksen perusteluissakin on todettu julkisuuslain 13 §:n lähtökohdat, joiden mukaan viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Lisäksi esitysluonnoksen perusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 7/2019), jossa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen johdosta huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä tulisi käydä selkeästi ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen.

Edellä todetun vuoksi ehdotetun ruokahallinnon tietovarantoa koskevan lain 6 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta päättävästä viranomaisesta. Lähtökohtana olisi, että kukin rekisterinpitäjä sekä hallinnonalan säädettyjä tehtäviä hoitava muu viranomainen tai taho päättäisi tietojen luovuttamisesta tehtävänsä puitteissa. Kuitenkin oikeudesta luovuttaa ruokahallinnon tietovarannon tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai julkisuuslain 21 §:n mukaisesti työstettyinä tietoa-aineistoina voisi päättää myös Ruokavirasto. Säännösten katsotaan esitysluonnoksen perusteluissa olevan tarkoituksenmukaisia viranomaisten roolien ja vastuiden näkökulmasta sekä riittävän täsmällisiä tiedonluovutus-oikeuksien selkeyttämiseksi. Selvää ei kuitenkaan ole, mitä säännöksessä mainitulla viittauksella tehtävien puitteisiin tarkoitetaan. Tätä ei myöskään avata säännöksen perusteluissa. Säännöstä on selkeytettävä jatkovalmistelussa.

Tietojen julkaiseminen yleisölle yleisessä tietoverkossa tai tietopalveluna

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan maatilalan rekisteröintitunnuksia voidaan julkaista katselupalvelussa (yksittäisluovutuksina tai) siten, että niitä voidaan käyttää yksittäisissä hauissa. Lisäksi esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa (36 §) ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirasto julkaisee ja ylläpitää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen perusteella eläinkuljetusasetuksen 13 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua yleisesti saatavilla olevaa luetteloa eläinkuljettajista. Jos eläinkuljettajaluvan haltijana on yksityinen henkilö, luettelossa ei ilman asianomaisen henkilön suostumusta saa olla luvanhaltijan kotiosoitetta tai muita yhteystietoja.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Sääntämisjärjestysperusteluja olisi hyvä täydentää tällaisella arviolla.

Säännöksen muotoilun osalta on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta sisällytetään tietojen luovuttamiseen tällaisissa rekistereissä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, ja siinä viitatu lausunnot).

Muut huomiot

Ehdotuksessa laiksi ruokahallinnon tietovarannon 2 §:n 1 momentissa on informatiivisuonteinen viittaus yleislakeihin. Oikeusministeriö toteaa, ettei yleissäädöksiin ole tarpeen viitata erityislainsäädännössä, jollei viittaaminen ole tarpeen epäselvyyksien välttämiseksi (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2 ”Viittaaminen yleislakiin”). Näin ollen esityksessä tulisi perustella, miksi katsotaan tarpeelliseksi viitata tietosuoja-asetukseen ja yleislakina tietosuojasäätelyyn sovellettavaan tietosuojalakiin. Toisekseen on huomioitava, että tietosuoja-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja että sitä sovelletaan sellaisenaan. Asetuksen suorasta sovellettavuudesta muun muassa seuraa, että sen sovellettavuus määräytyy suoraan asetuksen nojalla ilman, että soveltamisalaa voitaisiin rajoittaa tai edes selittää kansallisella säätelyllä. Täten nyt tarkasteltavan 2 §:n 1 momentissa oleva ilmaisu ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn [tietosuoja-asetusta]” ei ole asianmukainen, koska kyseessä ei voi olla toisin säätämisestä suhteessa tietosuoja-asetukseen.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 9) todetaan, että julkisuuslakia sovelletaan viranomaisten ohella julkisia hallintotehtäviä hoitaviin muihin tahoihin. Tältä osin perustelua on aiheellista korjata. Julkisuuslakia ei sovelleta kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin, vaan sitä sovelletaan lain 4.1 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten lisäksi lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa (JulKL 4.2 §). Lisäksi laki voi tulla sovellettavaksi erityislaissa olevan viittaussäännöksen perusteella myös edellä kuvattua laajemmin. Samoin julkisuuslain asiakirjan määritelmästä tehtyä luonnehdintaa voisi olla aiheellista tarkentaa vastaamaan laissa säädettyä siten, että siitä ilmenisi myös edellytys käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvasta kohteesta.

Perusteluissa viitataan myös vuoden 2003 PSI-direktiiviin. Direktiivi on kuitenkin uudelleenlaadittu ja uudistettu Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi (EU) 2019/1024 avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä on tullut voimaan kesällä 2019.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Jassi Saurio

Liitteet

Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu

Tiedoksi