



20.06.2019

Asia: VM/1272/03.01.00/2018 VM093:00/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden antaa lausunto otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää seuraavan:

Korkein hallinto-oikeus on antanut edellisestä hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon 14.8.2018. Korkein hallinto-oikeus on tuolloin kiinnittänyt huomiota esitysluonnoksen eräisiin ristiriitaisuuksiin, jotka koskivat palveluista perittävien maksujen ehdotettua säätämistapaa, sekä myös oikeussuojajärjestelmän puutteellaisuuksiin.

Muutoksenhaku

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäyttölaki (586/1996) on tarkoitus kumota uudella lailla. Mainittua uutta lakia (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) ei ole vielä vahvistettu, mutta sen olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta. Uuden lain mukaan yksityiset toimijat, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja jotka tekevät valituskelpoisia hallintopäätöksiä, rinnastuvat viranomaisiin. Tällaisten toimijoiden päätöksiin haettaisiin siten muutosta ilman, että tästä tulisi erikseen säätää muussa laissa, kuten tilanne on vielä tällä hetkellä. Uuden lain myötä muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa, jollei tästä säädetä erikseen muussa laissa.

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan palvelutuottajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea oikaisua palvelutuottajalta. Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön tämän lain 7 §:n nojalla tekemään päätökseen saa hakea oikaisua valtiovarainministeriöltä. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolain (434/2003) 7 a luvussa.

Voimassa olevassa laissa ei ole muutoksenhakuhakua koskevia säännöksiä. Hallituksen esitysluonnoksessa ei myöskään ehdoteta, että muutoksenhausta säädettäisiin.

Korkein hallinto-oikeus pitää asianmukaisena, että laissa säädettäisiin myös muutoksenhausta. Tältä osin riittävää olisi todeta muutoksenhakuun sovellettavan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Viranomaisvelvoitteet, tuomioistuimet ja maksullisuus

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotukseen sisältyy edelleen eräitä epäselvyyksiä koskien viranomaisvelvoitteita. Erityisesti herää kysymys siitä, miten toimii sellaisen henkilön tai yhtiön oikeussuoja, joka havaitsee tietojaan mahdollisesti käytetyn oikeudettomasti (erityisesti asiointivaltuutus). Viimeksi mainittu kysymys liittyy siihen, onko ehdotettu tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltamisen poissulkeminen asianmukainen kansallinen ratkaisu. Tätä tarkastellaan lausunnon lopussa.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan muun ohella tuomioistuimet ovat velvollisia käyttämään 3 §:n 1 momentin 1 – 4, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettuja tukipalveluja sekä asiointivaltuuspalvelun laillista edustajaa koskevia rekisteritietoja momentissa muutoin erikseen mainituin edellytyksin.

Lakiehdotuksen 10 §:n ("Valtuutusten ja muiden tahdonilmaisujen rekisteri ja rekisteröinnin edellytykset") 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan Väestörekisterikeskus pitää asiointivaltuuspalvelun tarjoamiseksi rekisteriä luonnollisten henkilöiden antamista ja yhteisöjen puolesta annetuista Väestörekisterikeskuksen ennalta määrittelemistä asiointia koskevista valtuutuksista ja muista yksipuolisista tahdonilmaisuksista. Pykälän 3 momentin mukaan tahdonilmaisun rekisteröiminen voi perustua myös kirjalliseen valtakirjaan tai muuhun tahdonilmaisuuksiin, mikäli asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ei ole syytä epäillä.

Lakiehdotuksen 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että käyttövelvollisuus koskisi asiointivaltuuspalvelun "laillista edustajaa koskevia rekisteritietoja". Perustelujen mukaan käyttövelvollisuus koskisi "kyseisen tukipalvelun avulla perusrekistereistä ja muista rekistereistä

saatavia tietoja koskien henkilön suoraan lakiin perustuvaa toimintakelpoisuutta ja toimivaltaa”. Käyttövelvollisuus ei sen sijaan koskisi ”asiointivaltuuspalvelun osaa, joka tarjoaa valtuusrekisteriin tallennettuja tietoja valtuuksista ja muista tahdonilmaisista”.

Lakiehdotuksen 10 §:n yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että Väestörekisterikeskus määrittelee valtuutukset ja muut yksipuoliset tahdonilmaisut ennalta ns. valtuutuskoodin avulla. Valtuutuskoodit määrittävät valtuutetun kelpoisuutta asioida päämiehen puolesta ja niitä hyödynnetään perustelujen mukaan asiointipalveluissa, jotka hyväksyvät niiden perusteella tehtävän puolesta-asiain. Valtuutuskoodista on tarkoitus säätää tarkemmin Väestörekisterikeskuksen antamilla määräyksillä. Perustelujen mukaan Väestörekisterikeskus määritteli nämä koodit yhteistyössä palvelun käyttäjäorganisaatioiden kanssa. Pykälän 3 momentin perustelut huomioon ottaen tuossa momentissa tarkoitettun valtuutuksen tai tahdonilmaisun rekisteröinti ei perustune koodien käyttöön, vaan valtuutuksen tai tahdonilmaisun sisällön sanalliseen tallentamiseen.

Kun otetaan huomioon luonnoksen edellä mainitut lainkohdat ja niiden perustelut, korkein hallinto-oikeus pitää epäselvänä, miksi käyttöön velvoitettujen viranomaisten, joihin siis tuomioistuimet myös kuuluisivat, oikeus saada tietoja olisi rajoitettu ”lailliseen edustajaan” tai toisin sanoin ilmaistuna ”henkilön suoraan lakiin perustuvaan toimivaltaan”.

Tuomioistuimissa on olennaista saada oikeat tiedot siitä, onko joku henkilö (luonnollinen tai juridinen) oikeutettu toimimaan toisen henkilön puolesta viimeksi mainitun antaman valtuutuksen perusteella. Tätä ei voida selvittää rekisteristä tietämättä, mitä valtuutus koskee. Ehdotetun tietosisällön perusteella asiointivaltuutusrekisteristä vaikuttaisikin olevan varsin vähän hyötyä tuomioistuimille. Kysymys saatavien tietojen laajuudesta liittyy myös kysymykseen siitä, mistä palveluista tai suoritteista tuomioistuimet joutuisivat jatkossa maksamaan Väestörekisterikeskukselle. Korkein hallinto-oikeus ei pidä asianmukaisena sitä, että tuomioistuimilta perittäisiin maksuja sellaisesta valtiohallinnon tuottamasta palvelusta, jonka käyttö on niiden toiminnan kannalta välttämätöntä, kun maksulle ei myöskään ole nähtävissä mitään palvelun käyttöä tai toimintaa muutoin ohjaavaa funktiota.

Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan poissuljenta

Lakiehdotuksen 12 a §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa ei sovelleta tämän lain nojalla tehtävään henkilötietojen käsittelyyn. Hallituksen esitysluonnoksen perustelut sisältyvät tältä osin jaksoon, jossa on tarkasteltu esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa annetaan jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa koskien asetuksen 5 artiklaa, 12–22 artiklaa ja 34 artiklaa.

Jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan mainitussa artikloissa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa rajoittaa, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin 23 artiklassa säädetty oikeushyvä.

Rajoittamisen perusteet on määritelty tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan rajoittamisen peruste olisi tässä tapauksessa 23 artiklan 1 kohdan e alakohta eli muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, kansanterveys ja sosiaaliturva.

Tietosuoja-asetuksen 18 artikla koskee oikeutta käsittelyn rajoittamiseen. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos kyseessä on yksi seuraavista:

- a) rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden, jolloin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden;
- b) käsittely on lainvastaista ja rekisteröity vastustaa henkilötietojensa poistamista ja vaatii sen sijaan niiden käytön rajoittamista;
- c) rekisterinpitäjä ei enää tarvitse kyseisiä henkilötietoja käsittelyn tarkoituksiin, mutta rekisteröity tarvitsee niitä oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi;
- d) rekisteröity on vastustanut henkilötietojen käsittelyä 21 artiklan 1 kohdan nojalla odotettaessa sen todentamista, syrjäyttävätkö rekisterinpitäjän oikeutetut perusteet rekisteröidyn perusteet.

Artiklan 2 kohdan mukaan, jos käsittelyä on rajoitettu 1 kohdan nojalla, näitä henkilötietoja saa, säilyttämistä lukuun ottamatta, käsitellä ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella taikka oikeudellisen vaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tahi toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeuksien suojaamiseksi tai tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevasta syystä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on lähdetty siitä, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan sulkeminen pois kokonaisuudessaan olisi tarpeen, vaikka tukipalvelutuotannossa todennäköisesti sovellettaisiin vain edellä tarkoitettua 1 kohdan a alakohtaa. Perusteluna tälle kokonaisvaltaiselle poissulkemiselle on esitetty se, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltaminen voisi johtaa siihen, että asianomainen henkilö ei itse voisi asioida sähköisesti, minkä lisäksi vastaava rajoitus on jo tehty väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 74 a §:ssä. Perusteluksi on myös esitetty se, että tietyn henkilön osalta tietojen käyttökielto merkitsisi, että ei voitaisi myöskään selvittää esimerkiksi "toisen henkilön tunnistusvälineen oikeudetonta käyttöä".

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ei voida katsoa tarkoituksenmukaiseksi, että ehdotettu uusi sääntely ”sisältäisi mahdollisuuden rajoitusoikeuden hyödyntämiseen esimerkiksi niiden väestötietojärjestelmästä luovutettujen tietojen osalta, joihin väestötietojärjestelmän tietoja koskevassa erityissääntelyssä rajoitusoikeutta nimenomaan ei sovellettaisi”. Koko 18 artiklan poissulkemisesta on myös todettu, että ”tietosuoja-asetuksen tulkinta on vasta muodostumassa eikä kaikkia soveltamistapauksia voida täysin ennakoida. Siltä varalta, että tulkinta myöhemmin osoittaisi, että myös muiden 18 artiklan kohtien nojalla voidaan pyytää rajoittamista tukipalvelutuotannossa, ei säännöstä ehdoteta rajoitettavan ainoastaan 18 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.”

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäädäntötoimenpiteiden, joilla rajoitetaan edellä tarkoitettujen artiklojen soveltamista, on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin

- a) käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä;
- b) henkilötietoryhmiä;
- c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa;
- d) suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
- e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä;
- f) tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suojatoimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
- g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä; ja
- h) rekisteröidyn oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tukipalveluista erityisesti juuri asiointivaltuutuspalveluun liittyy merkittäviä taloudellisen ja oikeudellisen väärinkäytön riskejä (vert. edellä kohta g). Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja sille, miksi tietosuoja-asetuksen 18 artikla suljettaisiin pois kokonaisuudessaan. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan lähtökohtien mukaista ei ole se, että rajoitus tehtäisiin tarvetta laajempaan. Jos henkilö katsoo, että hänen nimissään on valtuutus, johon hän ei ole antanut suostumustaan, tietosuoja-asetuksen mukaisena lähtökohtana tulisi pitää ennemminkin sitä, että häntä koskevien tietojen käsittelyä rajoitetaan välittömästi asianomaisessa tukipalvelussa asian käsittelyn tutkimisen ajaksi. Järjestelmää ei tarvitse sulkea kokonaisuudessaan, eikä henkilöä koskevien tietojen käsittelyn rajoittaminen merkitse tietosuoja-asetuksen mukaan kieltoa käyttää näitä tietoja toisen henkilön tietojen käsittelyyn, jos kysymys tältäkin osin on väärinkäytöksen tutkimisesta. Luonnollisena perusteena ehdotetulle rajoitukselle

eivät vaikuta myöskään olevan tärkeät julkiseen etuun liittyvät tavoitteet, erityisesti taloudellinen tai rahoituksellinen etu taikka kansanterveys tai sosiaaliturva.

Lausunnon on valmistellut oikeusneuvos Eija Siitari. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 17.6.2019.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

KHO:n internet-sivuilla julkaistussa lausunnossa näkyvät muun ohella tärkeimpien kohtien korostukset, joita ei tälle lomakkeelle voinut merkitä.

Waris Emil
Korkein hallinto-oikeus