

Asia: VM183:00/2017 ja VM/1631/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Johdannossa esitettyyn arvioon yhteiskunnan toimintojen lisääntyneestä tietointensiivisyydestä on henkilötietojen käsittelyn ja suojan näkökulmasta helppo yhtyä. Kun puhutaan koko yhteiskunnasta olisi toivonut laajempaa näkemystä siitä, mikä ehdotuksen kohteena olevan julkishallinnon tietohallinnon rooli on ja voi olla kansalaisten ja yksilöiden digitaalisessa maailmassa. Esimerkiksi sote -uudistuksen suuntaviivat viittaavat siihen, että yksityisille palvelun tuottajille tulisi merkittävä rooli, jolloin on yhä enemmän kyse julkishallinnon ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailusta ja/tai yhteistoiminnasta myös tiedonhallinnassa.

Säätelyn kohteena tiedonhallinta on järkevä ja neutraali. Järjestäytyneen yhteiskunnan yhtenä tunnusmerkkinä voidaan pitää tiedon - ymmärrettynä niin datana kuin informaationa – järjestämistä ja hallintaa. On myös yksilöiden intressissä, että heitä koskeva informaatio on kontrollissa, koska muuten ei oikein voi toteuttaa keskeisiä henkilötietojen suojan oikeuksia ja vapauksia. Jos rekisterinpitäjän menettää hallinnan henkilötiedolliseen dataan (tietoturvaloukkaus) ei tiedollisia oikeuksia voida toteuttaa. Tässä mielessä tiedonhallinta on yhdensuuntainen yksilön tiedollisten oikeuksien kanssa.

Yleisemmin säätelyn kohteeksi tulisi mieltää tiedonhallinnalliset käytännöt ja niiden kehittäminen (digital governance). Kun kyse on nimenomaan käytännöstä lähtevistä ja siinä kehittyvistä toimintatavoista, on tarkoin arvioitava sitä, miten säätelyllä (digital regulation) voidaan siihen parhaiten vaikuttaa ja varmistaa ainakin se, ettei säätelystä tule liian kaavamaisia ja sääntöpohjaista. Viime kädessä säätely tulisi oikeuttaa yhteiskunnassa tärkeinä pidettyjen arvojen ja eettisen arvioinnin ja keskustelun (digital ethics) perustella koskien siitä, minkälaista yhteiskuntaa esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologisen automatisaation ja tekoälyn avulla halutaan kehittää.

Nimenomaisena politiikka -lohkona esitellään ns. tietopolitiikka ja sen nimissä tavoitteeksi asetetaan tietojen tehokkaan luovuttamisen ja käytön parantamisen viranomaisten, muiden toimijoiden ja palvelujen välillä. Kun tässä yhteydessä puhutaan kansalaisen näkökulmasta, ei kyse voi olla muusta kuin henkilötietojen käsittelystä. Seuraavassa kappaleessa kuitenkin todetaan, ettei ehdotetulla säätelyllä muuteta julkisuutta ja salassapitoa tai tietojen luovutusta koskevaa yleistä säätelyä. Kun

nimenomaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä salassapidon ja käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta ei ehdoteta muutettavaksi, jää esitetty tavoite yleiseksi politiikkalinjaukseksi, jolla ei voida ohittaa tai kumota henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä (salassapitosäännöt) ja periaatteita (tietosuojaperiaatteet).

2. Arvionne lukuun 2 Nykytila

Nykytilan kuvaus jaksossa 2.1.1 on jäänyt henkilötietojen käsittelyn osalta puutteelliseksi. Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki, jonka suhde julkisuuslakiin ilmenee sen 8 §:n 4 momentista eli vain tietojen saantiin ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan julkisuuslakia. Muilta osin henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn yleislakina. Henkilötietolaki on kuitenkin menettänyt yleisohjaavaa merkitystä koko sen elinajan osalta siitä syystä, että viranomaisten henkilötietojen käsittelystä on usein katsottu tarpeelliseksi säätää erikseen, jotta sääntely täyttäisi perustuslakivaliokunnan vaatimukset henkilötietojen suojan perusoikeuden osalta. Tästä syystä meillä on satoja erityissäännöksiä suhteessa henkilötietolakiin ja julkisuuslakiin. Tähän erityislainsäädäntöön esitetään jaksossa viittauksia kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki (159/2007) lähinnä siinä merkityksessä onko niissä tiedonhallinnan käsitettä jotenkin määritelty. Kun todetaan, ettei tiedonhallinnan sisältöä ole tällaisessa erityislaissa määritelty, on asianmukaista selvittää voisiko tiedonhallinnan käsite ja sen osatekijät nimenomaan henkilötietojen käsittelyn osalta tulla yleislaista eli henkilötietolaista. Henkilötietolaki ja entistä selvemmin EU:n tietosuojaa-asetus perustuvat ns. elinkaarimalliin, joka voidaan jakaa vaiheittaiseksi riskiarviointi- ja täytäntöönpanoprosessiksi asetuksen kuuden periaatteen (TSA 5.1. a) – e) ja niitä täydentävän osoitusvelvollisuuden periaatteen tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Jaksossa 2.2.3. on yleisesti esitelty EU:n tietosuojaa-asetus kansallisen ns. liikkumavaran osalta painottaen sitä, ettei asetus edellytä sitä, että kaikkia yksittäisiä käsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Tätä ei pidä ymmärtää siten, että voimassaolevasta erityislainsäädännöstä ei olisi mitään haittaa vaan EU oikeuden etusijan perusteella tietosuojaa-asetus tulee syrjäyttämään sen kanssa ristiriitaiset ja yhteensopimattomat erityislait. Jaksossa ei myöskään käsitellä sitä, miten HE:ssä 9/2018 on ehdotettu käytettäväksi tätä ns. kansallista liikkumavaraa ja minkälaiset suuntaviivat Tatti-työryhmä antoi kansallisen erityislainsäädännön arvioimiseksi suhteessa tietosuojaa-asetukseen.

3. Arvionne lukuun 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteet sääntelyn selkeyttämiseksi ovat aina toivottavia. Ehdotettu laki olisi yleislaki julkishallinnon tietohallinnosta. Kun henkilötietolakia ja erityisesti tietosuojaa-asetusta voidaan pitää henkilötietojen käsittelyn osalta erityislakeina, tulisi yleislaki syrjäyttämään näiltä osin. Kun ehdotuksen suhdetta ei ole tehty selväksi, näyttäisi tällaisen hyvinkin olennaisen näkökulman puuttuminen johtavan lisääntyvään oikeudelliseen epäselvyyteen tai siihen, että sääntely nähdään myös asetukseen nähden ensisijainen oikeuslähteenä, mikä ei voi olla tällaisen ehdotuksen tarkoituksena. Epäselvyys koskee henkilötietojen suojan niin perinteisen salassapitosääntelyn kuin käyttötarkoitussidonnaisuussääntelyn osalta.

Kuten todettua myös henkilötietojen suojaa koskeva sääntely lähtee elinkaarimallista. Ehdotuksessa ei tyydytä vain datankäsittelyn (siis informaatiohallinnasta riippumattomaan) sääntelyyn, mitä tyypillisesti edustaa perinteiset tietoturvatyyppiset oikeushyvät datan eheydestä, luottamuksellisuudesta ja käytettävyydestä vaan ehdotus sisältää säännöksiä, jotka voidaan ymmärtää myös henkilötietojen käsittelyn sääntelynä. Näitä säännöksiä ovat henkilötietojen luovuttamista ja uudelleenkäyttöä koskevasta sekä henkilötietojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat säännökset. Tietosuoja-asetuksen perusteella henkilötietojen luovutuksia ja uudelleen käyttöä on arvioitava ensisijaisesti sen perusteella, onko myöhempi tai toisiokäyttö käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta yhteensopivaa. Eväät tähän arviointiin tulee tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklasta. Tätä ei voida ratkaista yleisellä säännöllä vaan tapauskohtaisella arvioinnilla. Mikäli katsotaan, ettei myöhempi käsittely ole yhteensopivaa, on säännöksen mukaisilla edellytyksillä mahdollisuus kansallisesti säätää poikkeuksista tästä keskeisestä tietosuojaperiaatteesta. Tässä suhteessa myös voimassa oleva julkisuuslain 16 §:n 3 momentin, jossa säädetään henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä, ei voi katsoa täysmääräisesti täyttävän tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklan vaatimuksia, vaikka luovutuksensaajan oikeudesta käsitellä henkilötietoja olisi nimenomaan säädetty. Henkilörekisteripohjainen sääntely on digitaalisuuden ja asetuksen myötä tullut viimeistään tiensä päähän.

Henkilötietojen säilyttämisessä on kyse tietosuoja-asetuksen 5.1 e) kohdan säilyttämisen rajoittamisen periaatteesta ja jo itse säännöksestä ilmenevistä tarkoituksista, joiden nojalla voidaan henkilötietoja säilyttää pitempiäkin aikoja kuin käsittelyn tarkoituksen kannalta on tarpeen. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaan rekisterinpitäjä vastaa riskiperusteisen arvion perusteella tietosuojaperiaatteiden tehokkaasta toteuttamisesta.

5. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 1 yleiset säännökset (pykälät 1-4 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

2 § Määritelmät

Lainsäädännön keskeinen tehtävä on osoittaa taho, jolle asetetaan velvoitteita ja joka vastaa toiminnasta. Ehdotuksessa julkisuuslain viranomaisen ohella esitellään uusi toimija, jota kutsutaan tiedonhallintayksiköksi. Perusteluiden mukaan tiedonhallintayksikkö voisi koostua yhdestä tai useammasta viranomaisesta ja esimerkiksi kunnat ja maakunnat olisivat oma tiedonhallintayksikkö riippumatta siitä, miten ne ovat toimintansa organisoineet. Käsitteellä on pyritty ylittämään tiedonhallinnon osalta julkisuuslakiin perustuva viranomaisten erillisyyden periaate.

Tietosuoja-asetuksen keskeiset toimijat ovat rekisterinpitäjä (controller) ja käsittelijä (processor). Kun henkilötietojen käsittelyperusteet johdetaan tietosuoja-asetuksen 6.1 c) ja e) alakohdista näyttäisi ilmeiseltä, että rekisterinpitäjänä on viranomainen, jolle säädetty tehtävä tai julkisen vallan käyttö ei onnistu muuten kuin henkilötietoja käsittelemällä. Yhteisöoikeudellinen rekisterinpitäjän käsite tulisi ymmärtää toiminnallisena käsitteenä, jolla jaetaan vastuuta sinne, missä käsittelykäytäntöihin ja -keinoihin voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten henkilötietojen käsittelyn osalta rekisterinpitäjän ja käsittelijän vastuut jakautuvat. Esimerkiksi tietoturvallisuuden osalta (14 §) näyttäisi tiedonhallintayksikkö olevan enemmänkin rekisterinpitäjän roolissa ja viranomaisen rooliksi jäisi rekisterinpitäjänä (käsittelyperusteen haltijana) varmistaa hyvin keskeisten tietoturva-vaatimusten toteutuminen (16

§). Se, missä määrin tiedonhallintayksikkö on rekisterinpitäjä tai missä määrin on kyse tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta käsittelijästä, joka toimii rekisterinpitäjän lukuun taikka ns. yhteisrekisterinpitäjyydestä, olisi tietosuoja-asetuksesta johdettavan vastuun kohdentamisen kannalta välttämätöntä. Näiltä osin keskeinen vastuunjako jää arvailujen varaan.

3 § Lain soveltamisala

Ehdotettu laki on julkishallinnon tiedonhallinnan yleislaki. Kun on kyse henkilötietojen käsittelystä, voidaan tietosuoja-asetusta pitää henkilötietojen käsittelyn osalta yleislakina, joka suoraan sovellettavana oikeutena ja EU-oikeuden etusija huomioiden tulee näiltä osin syrjäyttämään ehdotetun yleislain. Hallituksen esitys tietosuojalaiksi HE 9/2018 sisältää yleiset säännökset kansallisen liikkumavaran käytöstä. Jotta voitaisiin näiltä osin helpottaa tietosuoja-asetuksen soveltamista ja kansallisten säännösten ymmärrettävyyttä, on mahdollista asetuksen puitteissa säätää täsmennyksistä. Tämä edellyttäisi kuitenkin käytännön tietosuoja-asetuksen soveltamisen haasteista nousevaa lähestymistapaa eikä ylhäältä alas suuntautuvaa näkökulmaa. Tatti-työryhmän loppumietintö (OM julkaisuja 8/2018) antaa suuntaviivoja erityislainsäädännön tarkistamiseen myös siitä näkökulmasta, että asetuksen myötä tarpeettomasta sääntelystä voitaisiin luopua ja siten selkeyttää oikeustilaa.

6. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 2 Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus (pykälät 5-9 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

7 § Julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunta

Uuden tiedonhallintalautakunnan tehtävänä olisi päättää arkistoitavista ja tuhottavista tietoaaineistoista. Tietosuoja-asetuksen näkökulmasta kyse on 5.1 e) artiklassa tarkoitetusta periaatteesta ja sen soveltamisesta. Säännös sallii henkilötietojen säilyttämisen senkin jälkeen, kun käsittelyn tarkoituksiin perustuva käsittelytarve on päätynyt ja henkilötiedot tulisi hävittää. Asetus ei velvoita arkistointiin vaan ainoastaan sallii sen yksilöidyissä tarkoituksissa siten, että rekisteröidyn oikeudet ja vapaudet tulevat asianmukaisesti suojattua muun muassa tietojen minimoinnin periaatteen noudattamiseksi.

Vaikka lähtökohtaisesti määräysvalta tarpeellisuusarviointia pidempään säilyttämiseen on rekisterinpitäjällä, voi aineiston arviointi nimenomaan suhteessa sallittuihin tarkoituksiin eli yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia, tieteellistä, historiallista tai tilastollista tarkoitusta varten olla yksittäiselle rekisterinpitäjälle haastavaa. Tästä syystä on perusteltua ainakin tukea rekisterinpitäjää arkistointia koskevassa päätöksenteossa (esim. selventämällä lainsäädännössä mitä kansallisesti ymmärretään asetuksen 89 artiklassa tarkoitetulla yleisen edun mukaisilla arkistointitarkoituksilla).

9 § Oikeussuoja ja muutoksenhaku tiedonhallintalautakunnan päätökseen

Ensimmäisessä momentissa on selkein viittaus tietosuoja-asetukseen ja kansalliseen tietosuojalakiin (HE 9 /2018 vp.), mutta näiltäkin osin kyse on viittauksesta asetuksen mukaisen valvontaviranomaisen yksittäisiin tehtäviin - ei laajemmin tietosuoja-asetuksen tiedonhallinnan

perusvaatimukseen kuten henkilötietojen käsittelyn riskiperusteiseen lähestymistapaan (24 art.), sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaa tietosuojaperiaatteiden tehokkaaksi toteuttamiseksi (25 art.) sekä viime kädessä osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi (5.2 art.).

Toisessa momentissa ehdotetaan, että tietosuojavaltuutettua kuultaisiin, jos elinkaari päätös koskisi henkilötietojen käsittelyä. Tällainen tietosuojasetuksen mukaisen valvontaviranomaisen kuuleminen ei ole yhteensopivaa enää tietosuojasetuksen mukaisten tehtävien ja valtuuksien kanssa. Kun on kysymys tietosuojasetuksen 5.1 e) artiklan ja 89 artiklan ja kansallisen täydentävän lainsäädännön (HE 9/2018, 32 §) soveltamista, on valvontaviranomaisella 58 artiklassa tarkoitetut valtuudet, jos aiottu käsittelytoimet ovat asetuksen säännösten vastaisia.

Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle tai käsittelijälle varoituksen tai huomautuksen, jos katsoo, että säilyttämispäätös on asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lain vastainen. Tällöin valvontaviranomaista ei voi pitää pelkästään kuultavana osapuolena vaan varsinaisena vastapuolena asiassa, jota ei asetuksen mukaan käsitellä ehdotetussa lautakunnassa.

7. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 3 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen (pykälät 10-12 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

8. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 4 Tietoturvallisuus (pykälät 13-18 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

14 § Tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuus

Henkilötietojen käsittelyn osalta säännös näyttää osittain päällekkäiseltä sääntelyltä suhteessa tietosuojasetuksen 32 artiklaan. Näiltä osin tulisi täsmentää onko tarkoitus toistaa asetuksen sanamuotoja (mikä ei sinänsä ole johdanto-osan 8 kohdan mukaan poissuljettua) vai täsmentää ja laajentaa asetuksen soveltamista muihinkin kuin rekisterinpitäjiin ja käsittelijöihin.

18 § Lokitietojen kerääminen

Lokitiedot voivat myös olla henkilötietoja eivätkä vain koskea henkilötietojen käsittelyä. Lokitietojen käsittelyä koskevia kansallisia säännöksiä ei ole ehdotettu tietosuojalakiin (HE 9/2018 vp). Asetuksen näkökulmasta käsittelyperuste voisi olla 6.1 artiklan c) alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite, joka voidaan johtaa tietosuojasetuksen 25.2 ja 32 artikloiden suojausvelvoitteista. Säännös lokitietojen keräämisestä tietysti täsmentää, että vaatimus lokitietojen keräämiseen on olemassa riippumatta tietosuojasetuksen riskiperusteisesta lähtökohdasta, mutta lokitietojen osalta tulisi myös täsmentää tiedollisia oikeuksia, jotka on tähän asti perustuneet lähinnä julkisuuslain asianosaisen oikeuksiin saada itseään koskevia tietoja (esim. KHO 2014:69).

9. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 5 Turvallisuusluokittelu (pykälät 19-22 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

10. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 6 Asian ja palvelujen tiedonhallinta (pykälät 23-26 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

11. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 7 Tietoaineistojen muodostaminen ja sähköinen luovutustapa (pykälät 27-31 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

Luvussa käsitellään tietoaineistojen sähköistä käsittelyä ja erityisesti sähköistä luovutusta. Kun tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelyn soveltamisala on laaja kattaen kaikenlaisen henkilötietoihin kohdistuvan automaattisen käsittelyn, on selvää, että asetus tulee näiltä osin koskemaan ensisijaisesti tällaisen käsittelyn edellytyksiä ja teknisten toteuttamistapojen osalta niiden ominaisuuksia, joiden avulla henkilötietoja suojataan asiatonta käsittelyä vastaan.

28 § Tietoaineiston kerääminen viranomaisen tehtäviä varten hallintoasioissa

Ehdotetussa säännöksessä on tietosuojaperiaatteiden näkökulmasta kolmekin ulottuvuutta. Ensin tuodaan esille asetuksen 5.1 c) alakohdan tietojen minimointi periaatteen suuntaisesti vaatimus siitä, että viranomaisen olisi harkittava missä tilanteessa sillä olisi tarve pyytää tietojen hallinnon asiakkaalta. Tietojen minimoinnin periaatteeseen kuuluu ensinnäkin se, missä määrin asiakas on tunnistettava ja toisaalta se, mitkä tiedot tunnistetusta asiakkaasta ovat tarpeellisia hallintoasian käsittelyssä. Näiltä osin säännös ei juurikaan tuo lisäarvoa em. periaatteeseen.

Toisessa virkkeessä säännös kääntyykin koskemaan enemmänkin sitä, ettei asiakasta vaivata tietopyynnöllä vaan ensisijaisesti pyritään hyödyntämään toisen viranomaisen keräämiä tietoja. Viimeiseksi varmuudeksi ehdotetaan, ettei viranomainen saa vaatia asiakasta toimittamaan asiankäsittelyä varten todistuksia ja otteita. Jos hallintoasian käsittelyssä on tarpeen tunnistaa asiakas, on henkilökohtaisessa asioinnissa esitettävä viranomaisen hyväksymä henkilöllisyystodistusasiakirja. Säännös ei voine tarkoittaa tällaisia todistuksia. Vastaavasti digitaalisessa asioinnissa vaaditaan usein erillisten tunnistamispalvelujen käyttöä. Näiltä osin on kyse henkilötietojen täsmällisyysvaatimuksesta eli silloin kuin tunnistamaton tai anonyymiä asiointia ei voida tarjota, on varmistettava, että henkilötiedot koskevat ylipäänsä oikeaa henkilöä eikä toisen puolesta voi oikeudettomasti esiintyä hallintoasiassa.

Kolmas tietosuojaperiaate liittyy asetuksen 5.1 b) alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Myös viranomaisten henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kannalta yhteensopimattomalla tavalla. Ehdotettu säännös on kirjoitettu siten, että tällaisen henkilötietoja tarvitsevan ja keräävän viranomaisen tarve yksistään ratkaisisi tai avaisi muiden viranomaisten henkilötiedolliset tietojärjestelmät muuhun käyttötarkoitukseen. Tämä ei ole tietosuoja-asetuksen mukainen ratkaisu vaan asetus lähtee siitä, että kohteena oleva viranomainen rekisterinpitäjänä joutuu arvioimaan asetuksen 6.4 artiklan perusteella voidaanko tietoja pyytävän viranomaisen käsittelytarkoituksia pitää yhteensopivina sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot on alun perin kerätty. Jollei käsittelytarkoituksia pidetä yhteensopivina, on kyseisen artiklan mukaan mahdollisuus säätää

kansallisella lailla poikkeuksista tähän periaatteeseen niillä edellytyksillä, joista asetuksen 6.4 artiklassa säädetään.

Ehdotuksen mukaan edellytyksenä olisi se, että käsittelyä suunnittelevalla viranomaisella on tietolähteeksi suunniteltuun henkilötietojen käsittelyyn tiedonsaantioikeus. Ennen tietosuoja-asetusta säädetyissä laeissa on säädetty monesti viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Tämä sääntely on syntynyt osittain siitä syystä, että toisen viranomaisen tiedontarvetta on pidetty oikeuttamisperusteena poiketa salassapitosääntelystä ja osittain vanhan julkisuuslain ns. massaluovutusta ja teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn perusteella. Tietosuoja-asetuksen aikana nämä säännökset eivät välttämättä täytä asetuksen 6.4 vaatimuksia. Kun näitä julkisuuslakiperusteisia henkilötietojen käsittelysäännöksiä arvioidaan suhteessa tietosuoja-asetukseen, näyttäisi syntyvän kolme tyyppisoveltamistilannetta: 1) muu käyttö on yhteensopivaa, 2) tiedonsaantisääntely täyttää 6.4. artiklan vaatimukset eli välttämättömä demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeasuhteinen toimenpide asetuksen 23 artiklan 1 kohdan tavoitteiden turvaamiseksi ja 3) muu käsittely ei ole yhteensopivaa eikä tiedonsaantisäännökset täytä em. edellytyksiä. Ehdotettu käsittelyä suunnittelevan viranomaisen velvoittamista selvittämään mahdollisia ja laillisia tietolähteitä ei johda muuta kuin sekaannuksiin, jollei samalla selvitetä ja haeta ratkaisua siihen, miten tällaiset pyynnöt tai vaatimukset voidaan laillisesti käsitellä, mikä edellyttäisi yleisesti sitä, että nämä lukuisat tiedonsaantisäännökset arvioitaisiin edellä mainitulla tavalla suhteessa tietosuoja-asetuksen 6.4 artiklaan. Tietopalvelutyypiset viranomaistiedot (kuten väestötietojärjestelmä) ovat jo viranomaisten saatavilla eikä viranomaiset ole pitkään aikaan vaatineet erillisten todistusten toimittamista näiden tietojärjestelmien henkilöllisestä sisällöstä.

29 § Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä

Ehdotus näyttäisi koskevan tietojen luovuttamista tietojärjestelmien välillä. Henkilötietojen käsittelyssä nämä tilanteet ovat usein henkilötietojen ajantasaisuudesta ja täsmällisyydestä huolehtimista. Usein tällaiset käsittelyt tapahtuva massamaisesti ja keskitetysti, jolloin voidaan puhua luovuttavan rekisterinpitäjän määräysvallassa tapahtuvasta päivitysajosta tai muusta vastaavasta automatisoidusta käsittelystä, jolla vastaanottavan tietojärjestelmän tietoja päivitetään, muutetaan tai lisätään. Vanhastaan nämä käsittelytapaukset tunnettiin henkilörekisterien yhdistämisenä tai massaluovutuksena. Nyt massamaisia käsittelytapauksia kutsutaan tiedostopohjaisiksi luovutuksiksi. Massaluovutus henkilörekisterilain (471/1987) käsitteenä rinnasti teknisen käyttöyhteyden avaamisen massaluovutukseen. Nyt teknistä käyttöyhteyttä kutsutaan viestipohjaiseksi luovuttamiseksi tai 30 §:ssä tarkoitettuna katseluyhteyden avaamiseksi tietovarantoon.

Näitä luovutustapoja tulisi tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan perusteella arvioida tarkemmin erityisesti siitä näkökulmasta, miten rekisterinpitäjä kykenee varmistamaan ja osoittamaan, että näitä teknisiä rajapintoja käytetään rekisterinpitäjän hyväksymissä laillisissa tarkoituksissa. Massaluonteiset käsittelyt tapahtuvat usein eräajona ja jopa siten, ettei saaja edes saa haltuunsa kaikkia tietoja mitä tietolähteenä olevaan tietojärjestelmään on tallennettu vaan ainoastaan päivitetyn tai lisätyn henkilöllisen tietosisällön. Tällöin voidaan vielä puhua

rekisterinpitäjän kontrolloimasta tietojen luovuttamisesta. Niissä tilanteissa, joissa toiselle viranomaiselle tai itseasiassa toisen viranomaisen palveluksessa olevalle annetaan tekninen käyttöoikeus, ei rekisterinpitäjä itse asiassa kontrolloi yksittäisiä luovutuksia vaan ”luovuttamisen” päätösvalta on yksittäisellä käyttäjällä. Kyse ei ole enää varsinaisesta luovuttamisesta vaan henkilötietojen itsenäisestä hankkimisesta, jossa joudutaan luottamaan siihen, että käyttäjä toimii aina oikeutettavalla tavalla. Tällaisissa luovutuskäytännöissä on vielä eroja sen mukaan, onko yksittäisen käyttäjän käsittelyä edes jälkikäteen mahdollista selvittää vai ei ja tämä liittyy käsittelyn lokitukseen ja lokitietojen avulla tehtävään valvontaan. Kun yleinen kehitys näyttäisi olevan kohti suorakäyttöyhteyksiä, näyttäisi ”luovutusten” lainmukaisuuden valvonta yhä enemmän tapahtuvan jälkikäteen sen sijaan että tietopyynnöt otettaisiin reaaliaikaiseen arviointiin rekisterinpitäjän toimesta ja luovutusten lainmukaisuus ratkaistaisiin etukäteen. Ilmeisesti viimeksi mainittu luovutuskäsitys on juuri sellainen, jota perusteluissa kutsutaan tehokkaan tiedon luovuttamisen ”hallinnolliseksi taakaksi viranomaisten välillä” ja josta halutaan nimenomaan eroon. Jälkikäteinen valvonta edellyttää sitä, että siihen myös panostetaan, mikä voi helposti unohtua.

30 § Katseluyhteyden avaaminen tietovarantoon viranomaiselle

Yleensä katseluyhteys tyyppinen tiedonsaantikeino avataan tietyn viranomaisen edustajana toimivalle käyttäjälle. Viranomaista sellaisenaan on vaikea pitää katseluyhteyden käyttäjänä vaan vastuu käytöstä tulee kohdistaa käyttöoikeuden saaneeseen käyttäjään virkamiehenä tai työntekijänä. Näiltä osin kyse on tietosuoja-asetuksen 29 artiklassa tarkoitetuista rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimivasta henkilöstä.

Katseluyhteyden avaamisen edellytyksenä on kriteereitä, joilla pyritään varmistamaan tiedonhankinnan laillisuus. Tällaiset suojatoimet ovat etukäteisinä varmistuksina tervetulleita, mutta ollakseen toimivia ne edellyttävät teknisiä tai organisatorisia toteutuksia kuten katselumahdollisuuden rajaaminen vain tiedonsaantioikeuden määrittämiin tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin tai tietojen hakemisen yhteydessä tapahtuva tietotekninen käyttötarkoituksen selvittäminen.

12. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi (pykälät 32-38 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

32 § Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittäminen

Henkilötietojen osalta ehdotus koskee asetuksen 5.1. e) alakohdan periaatetta säilytyksen rajoittamisesta. Asetuksen 25.2 artiklassa on säädetty tarkemmin tällaisesta säilyttämisen rajoittamisesta ja siinä on olennaisena kriteerinä käsittelyn tarpeellisuus sen tarkoituksen kannalta. Ehdotuksessa luetellut kriteerit voivat sisältyä käsittelyn tarkoitukseen kuten velkasuhteessa saatavan perintä. Näiltä osin ehdotuksen perustelut viittaavat erityisiin oikeudellisiin vaatimuksiin nimenomaan kyseessä olevassa asiakassuhteessa, mutta säännösteksti voidaan ymmärtää laajemmin koskien myös kolmansien osapuolien mahdolliset oikeudellisia vaatimuksia.

Asetuksen 5.1. e) alakohdan mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää em. pääsäännöstä poiketen pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ("säilytyksen rajoittaminen"); Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan "Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin."

Jotta yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoitukset voidaan katsoa tietosuoja-asetuksen 5 1 b) kohdan mukaisesti yhteensopivaksi alkuperäisen tarkoituksen kanssa ja jos säilytysaikaa halutaan pidentää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 e kohdan mukaisesti, edellyttää tämä asianmukaisten suojatoimien olemassa oloa, tietojen suojaamista teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteet toteutumisen. Tietojen minimoinnin periaate puolestaan edellyttää, että henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Henkilötietoja olisi käsiteltävä vain, jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistaa, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen. Nämä reunaehdot on siis huomioitava myös yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia analysoitaessa.

Jos tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdassa määritetyt reunaehdot ei puolestaan täytetä, ei henkilötietojen käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei tietojen säilytysaikaa koskevaa poikkeusta ole mahdollista käyttää. On myös huomattava, että rekisterinpitäjälle on näissä tapauksissa asetettu erillinen informointivelvollisuus tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa ja 14 artiklan 4 kohdassa, jos henkilötietoja aiotaan käsitellä muuhun tarkoitukseen, kun niitä kerättiin.

Tätä taustaa vasten arkistoinnin edellytyksiä on analysoitava huomattavasti tarkemmin, tunnistuen tietosuoja-asetuksessa olevat reunaehdot, erityisesti tietojen minimoinnin osalta, nyt lausunnon kohteena olevassa toiminnassa. Yleisen edunmukaisia arkistointimahdollisuuksia analysoitaessa on

myös huomioitava se, mistä tiedot on saatu, millä perusteella (mm. luovutussäännöksistä seuraavat rajoitteet), suoritettu informointi (ml. säilytysaika tai sitä koskevat määriteemäiskriteerit), käsittelyperuste (reunaehdot käsittelylle ja käsittelyperusteesta seuraavat rekisteröidyn oikeudet ja niiden toteuttamismahdollisuuksien varmistaminen), muut käsittelyn lainmukaisuuteen liittyvät vaatimukset (art. 6 kohta 4) sekä muut tietosuojalainsäädännöstä tulevat reunaehdot (mm. läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus jne.). Huomioitava on myös tietosuoja-asetuksen 25 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”Rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta”. Yleisen edun mukainen arkistointi ja arkistoidun tiedon luovuttaminen ja käsittely ei saa johtaa rekisteröidyn näkökulmasta katsottuna ennakoimattomaan ja odottamattomaan henkilötietojen käsittelyyn.

Ehdotuksen 33 §:n perusteluissa viitataan tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 158 kohtaan, jonka mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että tätä asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Vaikka tietosuoja-asetus ei lähtökohtaisesti suojaakaan kuolleiden henkilöiden henkilötietoja, on huomattava, että joskus kuollutta henkilöä koskevat tiedot ovat eläviä henkilöitä koskevia henkilötietoja. Näissä tapauksissa henkilötietojen käsittelyssä on huomioitava tietosuojasäännökset.

35 § Tietoaineistojen arkistoinnista päättäminen

Säännös koskee arkistoinnista päättämistä, jolloin säännöksestä tulisi ilmetä keskeiset päätösperusteet tai edes viittaukset niihin. Henkilötietojen osalta päätösperusteet tulevat asetuksen 5.1 e) alakohdasta, 89 artiklasta ja ehdotetun tietosuojalain 32 §:stä (HE 9/2018 vp). Aineellisoikeudelliset edellytykset arkistoinnille liittyvät siihen, että henkilötiedollinen aineistoa on perusteltua säilyttää yleisen edun mukaisissa arkistointitarkoituksissa tai tieteellisissä, historiallisissa taikka tilastollisissa tarkoituksissa. Näiltä osin olisi erityisesti perusteltava mitä yleisellä edulla arkistointitarkoituksissa voidaan tarkoittaa. Lähtökohtana tulisi pitää sitä, ettei kaikkea henkilötiedollista aineisto voida säilyttää vaan kyse olisi esitetyillä kriteereillä perustellusta säilyttämisestä sitä koskevan rajoittamisen periaatteesta huolimatta. Lisäksi päätös edellyttää, että tällaisessa arkistoinnissa on käytössä asianmukaiset rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat suojatoimet.

37 § Tieteellisten tutkimusaineistojen arkistointi

Ehdotetussa pykälässä säädetään siitä, kuinka yksittäisten tutkijoiden ja tutkimusryhmien muodostamia tieteellisen tutkimuksen rekistereitä voidaan luovuttaa arkistoivaksi yliopistoille.

Tieteelliseen tutkimukseen henkilötietoja saadaan usein viranomaisrekistereistä viranomaisen luvalla tai suoraan tutkittavalta esimerkiksi suostumuksen perusteella. Esimerkiksi julkisuuslain 28 §:n nojalla tietoja voidaan luovuttaa ”yksittäistapauksessa” ja ”määrääjäksi”. Näin ollen tietoja saa käsitellä lähtökohtaisesti käsitellä tietopyynnössä yksilöityä tutkimustarkoitusta varten. Tutkijalle tai tutkimusryhmälle ei kuitenkaan muodostu tieteellisen tutkimuksen tarkoituksia varten kerättyyn aineistoon sellaista määräysvaltaa, että hän tai he voisivat päättää itsenäisesti tai sopimuksen nojalla kyseisen tiedon edelleen luovuttamisesta jollekin toiselle rekisterinpitäjälle, esimerkiksi arkistointia varten. Jos tiedot tutkimustarkoituksia varten on saatu puolestaan suoraan tutkittavalta esimerkiksi suostumuksen perusteella, luo annettu informaatio sekä suostumuksen reunaehdot osaltaan rajoitteita tietojen käsittelyyn. Todettakoon myös, että myös tutkimustoimintaa koskevat tietosuojasetuksen mukaiset informointivelvoitteet, tietosuojaperiaatteet sekä muut tietosuojavelvoitteet. Rekisterinpitäjä ei voi luovuttaa edelleen henkilötietojen käsittelyyn parempaa oikeutta, kuin mitä sillä itsellään on. Tätä taustaa vasten, nyt ehdotettu ratkaisu ei ole kestävä. Nyt ehdotetussa esityksessä ei avata sitä, kuinka rekisteröidyn informointi varmistettaisiin mahdollisen rekisterinpitäjän muutoksen osalta.

Nyt ehdotetussa esityksessä tieteellisen tutkimuksen aineistojen arkistoinnin on katsottu olevan yleisen edun mukaista viitaten muun muassa vuonna 2018 annettuun suositukseen tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä (EU) 2018/790. Tässä suosituksessa tunnustetaan myös yksityisyyden suojasta seuraavat rajoitteet tutkimusdatan saatavuudelle ja säilyttämiselle, joita nyt ehdotetussa esityksessä ei kaikilta osin ole huomioitu. Tietosuojasetus korostaa henkilötietojen suojausta sekä minimoinnin periaatetta tieteellisen tutkimuksen osalta (art. 89). Minimointi edellyttää, että henkilötietojen on oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Pelkkä käsittelyperusteen olemassaolo ei vielä sellaisenaan ole riittävä peruste aineiston arkistoinnille, vaan arkistoinnin edellytyksiä on arvioitava huomattavasti laajemmin tietosuojasäännösten näkökulmasta. Komission suosituksen perusteella ei ole mahdollista ohittaa tietosuojasetuksesta tulevia reunaehtoja.

Nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä arkistoinnin edellytykseksi on säädetty se, että ”korkeakoulussa toimii tutkimuseettinen toimikunta.”, jonka tehtäväksi on asetettu arkistointitarpeen arvioiminen. Todettakoon, että tutkimuseettisen toimikunnan ensisijaisena tehtävänä on arvioida tieteellisen tutkimuksen eettisyyttä. Tutkimuseettisistä toimikunnista, niiden kokoonpanosta tai asiantuntemuksesta ei käsitykseni mukaan ole olemassa lainsäädäntöä kuten lääketieteellisen tutkimuksen puolella. Näin eettisten toimikuntien asiantuntemus muun muassa lainsäädännöstä seuraavista reunaehdoista henkilötietojen käsittelylle osalta voivat olla hyvin vaihtelevia. Epäselväksi myös jää, millä perusteella lainsäätäjät on katsonut perustelluksi eettisille toimikunnille antaa tällaisen tehtävän, kun katsotaan tietosuojasetuksesta seuraavia tehtäviä valvontaviranomaiselle (art. 57). Todettakoon myös, että tietosuojavastaavan asemaan liittyvästä vaatimuksista johtuen (mm. 38 art. 3 ja 6 kohta), nyt ehdotettu tehtävä, joka linkittyy henkilötietoja koskevaan säilytysaikojen määrittelyyn, on ristiriidassa tietosuojasetuksen kanssa ja voi johtaa eturistiriitoihin tietosuojavastaavan muiden tehtävien kanssa. Nyt ehdotettu sääntely voi aiheuttaa epäselvyyksiä, ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä toimivaltakysymysten osalta.

Esityksen perusteluissa muun muassa todetaan, että ”Pääsääntöisesti tutkija tai tutkimusryhmä toimii rekisterinpitäjänä niiden tutkimustietoaineistojen osalta, jotka sisältävät henkilötietoja, koska tutkija tai tutkimusryhmä määrittelevät tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettulla tavalla henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, kun tutkija tai tutkimusryhmä laatii

tutkimussuunnitelmaan liittyvät tutkimukset sekä tutkimusmenetelmät.” Ehdotetun pykälän perustelut voi ymmärtää siten, että niissä otetaan osin kantaa siihen, kuinka rekisterinpitäjyyttä tulisi tulkita tieteellisen tutkimuksen kontekstissa. Yhteisöoikeudellinen rekisterinpitäjä käsite määräytyy yhteisöoikeuden mukaan (esim. WP29 lausunto wp 169) eikä sitä tulisi tehdä kansallisesti merkittäviä poikkeamia. Perusteluissa olevat osiot, jotka sisältävät tällaisia tulkintakannanottoja, tulisi poistaa. Tällaiset tulkintakannanotot saattava aiheuttaa virhetulkintoja sekä oikeudellisen riskin käytännön toimijoille ja voivat aiheuttaa tietosuojalainsäädännön vastaisia menettelytapoja, jotka monilta osin ovat tietosuoja-asetuksen myötä sanktioituja. Tietosuoja-asetuksen sekä sitä täydentävien lakien täytäntöönpanosta ja soveltamisesta vastaavat tietosuojaviranomaiset ja viime kädessä tuomioistuin.

13. Kommentit ja huomiot lakiehdotuksen lukuun 9 Erinäiset säännökset (pykälät 39-40 ja niiden yksityiskohtaiset perustelut)

-

14. Muut huomiot

-

Vaikutusten arviointi

Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen:

-

Tietoturvallisuus:

-

Asian ja palvelujen tiedonhallinta:

-

Tietoaineistojen luovuttaminen ja sähköinen luovutustapa:

-

Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi:

-

Muuta huomioitavaa:

-

Partanen Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto