

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

19.8.2022

Valtiovarainministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevasta asiasta. Esitysluonnoksessa valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (jäljempänä VATT) annettua lakia (27/1990; jäljempänä VATT-laki) ehdotetaan muutettavaksi. Esitysluonnoksen tarkoituksena on tehostaa tietojen keräämistä sekä mahdollistaa ajantasaisiin rekisteri-aineistoihin pohjautuvan tiedon tuottaminen valtionhallinnon tueksi. VATT-lain 4 §:n tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tältä osin täsmennettäväksi siten, että sääntely vastaa viranomaisen tiedonsaantioikeudelle asetettuja täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia nykyisiä vaatimuksia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 4 a § tietojen säilyttämisestä.

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on henkilötietojen suojan osalta varsin huolellisesti valmisteltu. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja että sillä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmäntävää kansallista erityissääntelyä. Esitysluonnoksessa on selostettu tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (1050/2018) keskeistä sisältöä, tehty asianmukaisesti selkoa käsittelyn oikeusperusteesta sekä perusteltu ehdotettavan sääntelyn oikeasuhteisuutta, yleisen edun mukaisuutta ja välttämättömyyttä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota vielä kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Valiokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). 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). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta annetun lain 4 §:ää, jossa säädetään VATT:n tiedonsaantioikeuksista. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 4 a §, jossa säädettäisiin 4 §:n nojalla saatujen tietojen säilytysajasta.

Oikeusministeriö toteaa, että VATT-lain 4 §:n osalta esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 9–10) on tehty varsin asianmukaisesti selkoa tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on huomioitu niin 6 artiklan kuin 9 artiklan sisältämä liikkumavara. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että vastaava selostus puuttuu kuitenkin ehdotettavan uuden 4 a §:n osalta. Kansallisen liikkumavaran käyttöä tulee selostaa niin säännöskohtaisissa kuin säätämisyjärjestysperusteluissa. Esitysluonnosta tulee jatkovalmistelussa täydentää siten, että esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, että niin 4 §:ssä kuin 4 a §:ssä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallista erityissääntelyä asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota sekä tietosuojasääntelyn asettamiin reunaehtoihin (ks. ennen muuta tietosuoja-asetuksen 5, 6 ja 9 artiklat) että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp).

Ehdotettavan 4 a §:n osalta perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa siitä, että ehdotettava säilytysaikasääntely olisi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaa (nk. säilytyksen rajoittamisen periaate) täsmentävää sääntelyä sekä arvioitava, miksi tällainen sääntely on oikeasuhtaista ja yleisen edun mukaista. Huomioon tulee ottaa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö kansallisen liikkumavaran käytön (ks. edeltä ja PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3) sekä säilytysaikasääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tietojen pysyvää säilyttämistä henkilötietojen suojan mukaisena, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta on yleisemminkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Esitysluonnoksen perusteluissa tulee lisäksi täsmentää, mikäli ehdotettavassa säilytysaikasääntelyssä olisi kyse osaltaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämistä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä (nk. suojaustoimista) rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Säännöskohtaisia huomioita

Ehdotetun uuden 4 a §:n mukaan VATT voisi säilyttää 4 §:n nojalla saamansa tiedot ainoastaan niin kauan kuin se on välttämätöntä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 12) mukaan tietojen säilyttäminen olisi kiinnitetty VATT:n lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. VATT voisi perusteluiden mukaan säilyttää VATT-lain 1 §:n mukaisten johtuvien tehtäviensä hoitamiseksi tietoja ainoastaan niin

kauan kuin se on välttämätöntä. Oikeusministeriö pitää ehdotettua säilytysaikasäännöstä sinänsä tarkoituksenmukaisena. Tältä osin on kuitenkin syytä huomauttaa, että toisin kuin säännöskohtaisissa perusteluissa, säännösehdotuksesta puuttuu nimenomainen viittaus VATT-lain 1 §:ssä säädettyihin tehtäviin. Esitysluonnosta olisi syytä täsmentää jatkovalmistelussa siten, ettei ehdotettava sääntely jätä epäselväksi, mihin käyttötarkoituksiin ja mihin tehtäviin VATT voisi ehdotettavan 4 §:n nojalla saada tietoja ja toisaalta 4 a §:n nojalla säilyttää niitä (ks. myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohta).

Ehdotetun 4 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota henkilötunnusta koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 10). Oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että esitysluonnoksessa tuodaan esiin vireillä olevat muutokset henkilötunnuksen käsittelyä koskevan tietosuojalain 29 §:ään. Esitysluonnoksessa huomio kiinnittyy kuitenkin mainintaan henkilötunnuksen käyttämisestä henkilön tunnistamistarkoituksiin. Ministeriön ymmärryksen mukaan nyt käsittelyssä olevassa esitysluonnoksessa henkilötunnusta käsiteltäisiin nimenomaan yksilöintitarkoitukseen. Vireillä olevan lakimuutoksen tarkoituksena onkin nimenomaan täsmentää ja selkeyttää henkilötunnuksen alkuperäistä tarkoitusta toimia henkilön yksiselitteisen yksilöimisen välineenä. Näin ollen tunnistamistarkoituksen esiin tuominen esitysluonnoksessa voi aiheuttaa epäselvyyttä sen merkityksestä tässä yhteydessä.

Tietojen saanti ja luovutus

Säännöskohtaiset perustelut

Muutettavaksi ehdotettua 4 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”VATT käsittelee tietoja Tilastokeskuksen Fiona-etäkäyttöjärjestelmässä. Fiona on auditoitu lain sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019, jäljempänä toisiolaki) edellytysten ja Findatan määräysten mukaisesti. Vaikka käsittely tapahtuu Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmässä, VATT on rekisterinpitäjä niiden tietojen osalta, joita se saa ja käsittelee tämän pykälän nojalla.” Perustelujen perusteella epäselväksi jää, mihin perustuisi VATT:n oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Tilastokeskukselle. Julkisuuslain 26 ja 29 §:ssä säädetään yleislain tasolla yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen. Lähtökohtaisesti tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen tulee laissa erikseen nimenomaisesti säättää. Viranomainen voi julkisuuslain 26 §:n 3 momentin perusteella antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Perusteluista ei käy ilmi, nojautuuko VATT:n oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Tilastokeskukselle nimenomaisesti juuri tähän säännökseen. Koska VATT ja Tilastokeskus ovat julkisuuslainkin näkökulmasta erillisiä viranomaisia (ks. esim. PeVL 7/2019 vp), tulisi esityksessä tehdä selkoa siitä, mihin lain tasoiseen säännökseen VATT:n tiedonluovutus oikeus

Tilastokeskukselle perustuu. Julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa säädetään myös siitä, että viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Luonnoksessa 4 §:ään säädettäväksi ehdotettava tiedonsaantioikeus koskee hyvin laajaa joukkoa erilaisia tietoja eri viranomaisilta. Tietoihin sisältyy merkittävässä määrin myös valtiosääntöisesti arkaluonteisia tai tietosuoja-asetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoja. Tutkimuskeskuksella olisi 4 §:n mukaan sen 1 §:ssä tarkoitetun tutkimus- tai selvitystyönsä hoitamiseksi oikeus saada maksutta sekä salassapitovelvoitteiden ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten rajoittamatta tunnistetietoineen välttämättömät tiedot momentissa listatun mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä tiedonsaantioikeus tulisi sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, jos tietosisältöjä ei ole pyritty säännöksessä muotoilemaan tyhjentävästi (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tiedonluovutussäännöksen täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 15/2018 vp). Kaavailtua 4 §:n muotoilua täsmentäisi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa sanajärjestyksen kääntäminen siten, että säännöksestä ilmenisi tietojen välttämättömyys nimenomaan tutkimuskeskuksen tutkimus- ja selvitystyön kannalta. Lisäksi tavanomaisempaa on käyttää termiä salassapitosäännösten tai muiden tiedonluovutusrajoitusten estämättä sen sijaan, että käytettäisiin termiä rajoittamatta.

Edellä mainitusta huolimatta sääntely muodostaa tutkimuskeskukselle hyvin laajan tiedonsaantioikeuden erilaisiin tietoihin, joista osa on pyritty ilmaisemaan täsmällisesti, mutta osa tarkoitetuista tietosisällöistä on hyvin väljästi ja osin epäselvästikin muotoiltu kuten 1 momentin 5 kohta. Tältä osin huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta ei ole aina pitänyt mahdollisena tiedonsaantioikeuksia, jotka on sinänsä asianmukaisesti sidottu jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, jos tiedonsaantioikeus jää väljäksi tai yksilöimättömäksi (ks. esim. PeVL 71/2014 vp ja 59/2010 vp).

Tutkimuskeskuksen tutkimus- tai selvitystyö ei rajaa tiedonsaantioikeuden tarkoitusta kovinkaan tarkkarajaisesti, vaan tutkimus- ja selvitystyöhön voi perustella olevan välttämätöntä saada monenlaisia pykälän muotoilun tarkoittamia tietoja. Tältä osin huomionarvoista on, että 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 tietojensaantipyyntöä 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 salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan 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). Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää 4 §:n nojalla luovutettavien salassa pidettävien tietojen joukkoa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Säätämisjärjestysperustelut

Säätämisjärjestysperusteluissa on osin tunnistettu edellä säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö, mutta monilta osin säätämisjärjestysperustelujen analyysi ja viittaukset tiedonluovutuskäytäntöön ovat vielä puutteelliset. Koska luonnoksen mukaan tutkimuskeskukselle säädettäisiin laajoja tietoaaineistoja kattava tiedonsaantioikeus, joka koskisi erityisesti arkaluonteisia tietoja, tulisi jatkovalmistelussa säätämisjärjestysperusteluja ja arviointia esityksen suhteesta perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun käytäntöön laajentaa ja täsmentää merkittävästi.

Muut huomiot

VATT on nykyisin saanut tutkimuksiinsa tarvitsemansa tiedot tutkimukseen perustuvien tietopyyntöjen ja käyttö lupien perusteella samaan tapaan kuin tutkimusorganisaatiot yleensäkin. Nykyratkaisua ei esitysluonnoksen mukaan pidetä tarkoituksenmukaisena nopeatempoisen päätöksenteon tueksi tehtävän tutkimus- ja selvitystyön näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen tavoitteita kannatettavana ja että VATT voisi ehdotetun sääntelyn myötä tuottaa jatkossa tehokkaammin ajantasaista ja helposti hyödynnettävässä muodossa olevaa tietoa talouspoliittisen päätöksenteon tueksi. On kuitenkin syytä todeta, että ehdotettava sääntely poikkeaa siitä, miten vastaavanlaisesta laajasta tiedonsaantioikeudesta tutkimustarkoituksiin säädetään esimerkiksi toisiolaissa. Toisiolaki sisältää nyt ehdotettavaa sääntelyä merkittävästi enemmän reunaehtoja oikeudelle saada tietoja (ml. arkaluonteisia tietoja). Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida vielä tarkemmin ehdotuksen suhdetta voimassa olevaan tietopyyntöihin ja käyttö lupiin perustuvaan järjestelmään ja sitä koskevaan sääntelyyn (ml. toisiolain sääntelyyn) sekä täydentää esitysluonnoksen perusteluita tältä osin.

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 3), että lainsäädäntöhanketta on valmisteltu yhteistyössä VATT:n, oikeusministeriön sekä tulevan datahuoneen ohjausryhmän kanssa. Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että sen asiantuntijoita on kuultu valmistelun aikana, mutta oikeusministeriö ei varsinaisesti ole osallistunut asian valmistelua koskevaan yhteistyöhön.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

VN/19529/2022-OM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: