



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Pyydettyä lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Valtiokonttorille ja palvelukeskukselle säädettäisiin uusi analysointi- ja raportointipalvelutehtävä sekä sen edellyttämät tiedonsaantioikeudet. Toimijoiden välistä tehtävänjakoa analysointi- ja raportointipalveluissa tarkennetaan ehdotettavissa laeissa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi talous- ja henkilöstöhallinnon rekistereiden osalta yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä rekisterinpitoon liittyvistä tehtävistä ja vastuista palvelukeskuksen ja sen asiakkuuteen velvoitettujen ja eräiden muiden asiakkaiden välillä.

Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa olemassa olevan tiedon järjestelmällistä hyödyntämistä tiedolla johtamisessa ja tietoperusteisessa päätöksenteossa valtionhallinnossa. Tavoitteena on, että yhteisten palveluntuottajien rekistereissä olevia tietoja voitaisiin hyödyntää analysointi- ja raportointipalveluissa. Yhteisiä palveluntuottajia eri toimialoilta ovat Valtiokonttori (rahoitus ja taloushallinto), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (talous- ja henkilöstöhallinto), Hansel Oy (hankinnat), HAUS kehittämiskeskus Oy (koulutus), Senaatti-kiinteistöt -liikelaitos (toimitilat), Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (tietohallinto) sekä tuleva Digi- ja väestötietovirasto (hankehallinto). Valtiokonttorille ja palvelukeskukselle ehdotetaan säädettäväksi uusi analysointi- ja raportointipalvelutehtävä. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi talous- ja henkilöstöhallinnon rekistereiden osalta yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä rekisterinpitoon liittyvistä tehtävistä ja vastuista palvelukeskuksen ja sen asiakkuuteen velvoitettujen asiakkaiden välillä.

Sisäministeriö pitää lähtökohtaisesti tällaista tiedon analysointia ja tuottamista hyödyllisenä sekä kannatettavana. Tiedon tuottamisesta

virastoille tulisi tehdä sopimus, jossa määritetään viraston tarvitsema tieto. Monen tiedon kohdalla tiedon tarve on varmasti samanlainen, mutta viraston toiminnan luonteesta ja sen kehittämistä johtuen tiedon tarve saattaa olla myös yksilöllinen. Tällaisen yksilöllisen tiedon tuottaminen tulee huomioida analyysi- ja raportointipalvelussa.

Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kohta 1.2.3. Analysointi- ja raportointipalvelut

Sisäministeriö nostaa esille sen, ettei tiedoista anonymisoida organisaatio- tai toimialakohtaisia tietoja. Mikäli Valtiokonttori tai palvelukeskus julkaisee analysointi- ja raportointipalvelujen tietoja julkiseen käyttöön, tästä tulisi informoida asianomaisia organisaatioita, jotka voivat joutua vastaamaan sisältöä koskeviin kysymyksiin.

Niin ikään sisäministeriön nostaa esille sen, että vaikka tietoja ei ole suunniteltu käytettävän kaupallisiin tarkoituksiin tietoaaineisto voi sisällöltään kuitenkin muodostua kaupallisia toimijoita kiinnostavaksi. Näin ollen tietojen luovuttaminen kaupallisiin tarkoituksiin tulisi sisäministeriön näkemyksen mukaan erikseen kieltää.

Analysointi- ja raportointipalvelutehtävän hoitamiseksi ehdotetaan, että Valtiokonttorille ja palvelukeskukselle säädetään oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tehtävän suorittamiseksi tarvittavat tiedot, kuitenkin huomioiden esitetyt julkisuuslain mukaiset rajoitukset. Sisäministeriön nostaa esille sen, että säännös jättää epäselväksi sen mihin tässä viitataan ja mitä julkisuuslain mukaisilla rajoituksilla tässä tarkoitetaan.

Luonnoksen sivulla 9, kolmannessa kappaleessa perusteellaan salassapitosäännöksistä poikkeamisen tarpeellisuutta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan perustelut jättävät epäselväksi sen, miten salassapitosäännöksistä poikkeaminen voi olla tarpeen sen vuoksi, että varmistetaan, ettei yhdistetyistä tiedoista kasautuisi korkeamman suojatason tai turvaluokan mukaisia tietoja. Kasautumisvaikutuksen estämisen ei sisäministeriön näkemyksen mukaan tulisi johtaa siihen, että järjestelmistä tulee ottaa salassa pidettäviä tietoja.

Niin ikään perustelujen mukaan luovutettavat tiedot käydään läpi yhdessä luovuttajan ja vastaanottajan kanssa. Perustelut jättävät kuitenkin epäselväksi sen, ketä tässä tarkoitetaan luovuttajalla? Niin ikään epäselväksi jää se, miten läpikäyminen käytännössä toteutetaan, kun tiedot liikkuvat järjestelmästä toiseen.

Sivulla 11 keskimmaisessa taulukossa todetaan, että tiedot voivat olla salassa pidettävää tietoa, mutta niiden käsittelyn riskit on minimoitu ja julkaistavaksi suunnitellut tulokset anonymisoidaan ja /tai aggregoidaan ennen raportointialustalle viemistä. Ministeriön mukaan esitystä tulisi selvittää siltä osin, kuka tässä vaiheessa ottaa kasaantumista vaikutukset huomioon, kenellä on siihen asiantuntemus ja kuka vastaa, ettei salassa pidettävää suunnitella julkaistavaksi? Koska kasautumisvaikutusten arvioinnista ei kaikeksi ole käytännön kokemusta ei myöskään voida tietää, millaisia työmääriä virastojen osallistuminen tietojen luovuttamiseen tarvittavaan yhteistyöhön Valtiokonttorin, palvelukeskuksen ja muiden yhteisten palvelutuottajien kanssa vaatii.

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

Kohta 1.2.4. Käsiteltävät tiedot

Esitys jättää epäselväksi sen, voidaanko alustalle kerätä myös muuta kuin yhteisten palveluntuottajien tietoja (esim. viraston luovuttamia tietoja virastoa itseään koskevan analyysin tuottamiseksi). Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitystä tulisi tältä osin tarkentaa.

Lisäksi sisäministeriö toteaa, että tietosisältöjen kuvauksissa mainitaan sellaisia tietoja, jotka eivät ole kaikilta osin saatavissa yhteisten palveluntuottajien rekistereistä (mm. tilinpäätös- ja toimintakertomustiedot). Tiedot ovat julkisia, joten niitä voidaan analyysitoiminnassa hyödyntää, mutta niiden osalta olisi erikseen todettava, että tietojen kokoamisesta vastaavat Valtiokonttori ja palvelukeskus eikä niiden kokoaminen edellytä virastoilta työpanosta.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan tietojen saanti säädettäväksi maksuttomaksi. Maksuttomuus olisi tarpeen valtion sisäisen laskituksen välttämiseksi ja myös sen vuoksi, että tietojen luovutukseen veloitettut eivät asettaisi luovuttamiselle maksuja, jotka estäisivät tai ainakin vaikeuttaisivat uutta analysointi- ja raportointipalvelutoimintaa.

Esityksessä jää avoimeksi, saisivatko esimerkiksi palvelukeskuksen järjestelmien käyttöön veloitettut viranomaiset palvelukeskuksen tuottamaa analyysi- ja tilastoaineistoa ilmaiseksi. Palkeet-lain 1 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden kirjaus siitä, että palvelukeskus tuottaa virastoasiakkaille konsultoivaa palvelua valmistelun ja päätöksentueksi viittaa siihen, että virastot joutuvat maksamaan palvelukeskuksen tuottamasta aineistosta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä ei ole lakiesityksessäkin mainitun tavoitteen, valtion sisäisen laskituksen välttäminen, mukaista.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Lakiehdotuksessa todetaan esityksellä olevan vähäisiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan virastojen työmäärän kasvuna. Virastojen työmäärän lisääntyminen koostuisi tietojen luovuttamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä Valtiokonttorin, palvelukeskuksen ja muiden yhteisten palveluntuottajien kanssa. Sisäministeriö toteaa, että tosiasiaassa kyse voi olla virastoille merkittävästä työmäärän kasvusta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulisi tarkemmin kuvata mitä työtä virastoilta edellytetään. Mikäli edellytetty työpanos, muodostuu merkittäväksi, viraston tulisi voida laskuttaa tämä erityisesti palvelukeskukselta, jonka analyysi- ja raportointitoiminta on myös virastoille maksullista.

Palvelukeskukselle analyysitoiminnosta aiheutuvat kustannukset tulisi kohdentaa vain palvelua käyttäville organisaatioille, eikä kustannusten tulisi miltään osin nostaa palvelukeskuksen muiden palvelujen kustannustasoa.

Lisäksi sisäministeriö näkee riskinä sen, jos esimerkiksi pelkillä talouslukuilla tehdään johtopäätöksiä ymmärtämättä muutoksia niiden takana. Tietojen tulkinta tulisi olla viraston vastuulla.

Muut vaikutukset

Luonnos jättää epäselväksi sen, mitä henkilöstöä kohdassa muut vaikutukset tarkoitetaan?

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perusteluissa, todetaan että henkilötiedon ja salassa pidettävän tiedon säilymistä suojatussa muodossa valvotaan käsittelyn eri vaiheissa. Tämä ilmaisu ei ministeriön näkemyksen mukaan kuulosta yhdenmukaiselta julkisuuslaissa käytetyn terminologian ja salassa pidettäviin tietoihin liittyvien vastuiden kannalta. Valvominen ei riitä, käsittelijöiden on tiedettävä mitä tekevät.

Sisäministeriö nostaa esille myös sen seikan, että luonnoksen sivulla 26 on todettu, että analysointi- ja raportointipalvelutehtävässä noudatetaan julkisuuslakia. Ministeriön näkemyksen mukaan maininnasta saattaa saada sen kuvan, että julkisuuslaki ei tulisi valtioneuvoston ja palvelukeskuksen tehtävissä muutoin noudatettavaksi. Valtioneuvosto ja palvelukeskukset ovat viranomaisia ja näin ollen julkisuuslaki ei niiden osalta tule erikseen noudatettavaksi tietyissä tehtävissä tai tehtäväkokonaisuudessa.

Analysointi- ja raportointipalvelut ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste

Lakiehdotuksella säädettäisiin tietosuojasetuksen mukaisesta lakisääteisestä rekisterinpitäjän veloitteesta. Luonnoksen mukaan analysointi- ja raportointipalvelutehtävässä tietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjälle säädettävän lakisääteisen veloitteen noudattamiseen ja rekisteröidyn oikeudet määräytyvät tämän käsittelyperusteen mukaisesti. Lakiluonnoksen mukaan tietojen hyödyntämisellä tavoitellaan yleistä etua. Luonnoksessa todetaan, että yleisestä edusta säädetään tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa, jota on tarkennettu kansallisessa lainsäädännössä tietosuojalain 4 §:ssä, jonka 2) ja 3) -kohdat voidaan katsoa perusteeksi ehdotetulle analysointi- ja raportointipalvelutehtävälle.

Sisäministeriön käsityksen mukaan luonnoksessa esitetään säädettäväksi kahdesta eri käsittelyperusteesta (6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat) analysointi- ja raportointipalvelutehtävälle. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, minkä yksittäisen tehtävän osalta käsittelyperusteena olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite ja minkä tehtävän osalta käsittelyperuste olisi rekisterinpitäjän yleistä etua koskeva tehtävä tai julkinen valta. Myös rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen osalta vaikuttaa siltä, että rekisteröidyn oikeuksia rajoitettaisiin kahden eri käsittelyperusteen perusteella (s. 19). Sisäministeriön käsityksen mukaan esitetyissä analysointi- ja raportointi-palvelutehtävissä henkilötietojen käsittely tulee sitoa yhteen käsittelyperusteeseen, joka esitetyssä tarkoituksessa vaikuttaisi olevan 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska esityksen tavoitteena todetaan seuraavaa "Valtioneuvostolle ja palvelukeskukselle ehdotetaan säädettäväksi uusi analysointi- ja raportointipalvelutehtävä".

Rekisterinpitäjät ja yhteisrekisterinpitäjä

Valtioneuvoston analysointi- ja raportointipalvelutehtävässä käytettävien tietojen rekisterinpitäjänä toimisi Valtioneuvosto saamiensa ja käyttämiensä

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

tietojen osalta. Talous- ja henkilöstöhallinnon analysointi- ja raportointipalveluissa käytettävien tietojen sekä siinä hyödynnettävien yhteisten palvelun-tuottajien rekistereistä saatujen tietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisi palvelukeskus. Yhteiset palveluntuottajat, virastot ja laitokset toimitettiin edelleen alkuperäisten tietolähteiden rekisterinpitäjinä ja vastaavat toimitettavien tietojen osalta niiden sisällöstä, virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta.

Keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ja palvelujen hoitamisessa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojen osalta palvelukeskus olisi yhteisrekisterinpitäjä sen asiakkuuteen velvoitettujen valtion virastojen ja laitosten, tasavallan presidentin kanslian sekä eduskunnan ja sen yhteydessä toimivien virastojen kanssa. Yhteisrekisterinpitäjyydestä säädetäisiin tarkemmin Palkeet-lain 1 a §:ssä. Yhteisrekisterinpitäjyys koskisi palvelukeskuksen omistamia tietojärjestelmiä ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ja palvelujen sekä muiden vastaavien hallinnon tuki- ja asiantuntijapalvelujen tuottamisessa tarvittavien tietojärjestelmien tietoja.

Esitetyn 1 a §:n 2 momentin mukaan palvelukeskus vastaisi lisäksi omistamiinsa tietojärjestelmiin liittyvistä sopimuksista ja sitoumuksista, jotka liittyvät muun muassa sovelluskehitykseen, sovellustukipalveluihin, ohjelmistoihin ja niiden rajapintoihin, laitteistoihin, lisensseihin ja käyttöoikeuksiin. Lisäksi palvelukeskus vastaa omistamiensa tietojärjestelmien elinkaaresta, tietojärjestelmiin tehtävistä muutoksista, turvallisuudesta, riskienhallinnasta ja kolmansien osapuolten käyttöoikeuksista. Sisäministeriö toteaa, ettei tietojen alkuperäiselle rekisterinpitäjälle jää käytännössä mahdollisuutta vaikuttaa siihen, minkälaisia tietoturvaratkaisuja palvelukeskus toteuttaisi, missä tietoja käsiteltäisiin maantieteellisesti tai mitkä kolmannet tahot pääsevät käsiksi rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen tietoihin.

Palvelukeskuksen asiakkuuteen velvoitetut asiakkaat vastaisivat esitetyn 1 a §:n 2 momentin mukaan tallentamiensa tietojen sisällöstä, virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta sekä muista tietosuojasetuksen mukaisesti palvelukeskuksen asiakkaalle rekisterinpitäjänä kuuluvista vastuista. Sisäministeriö toteaa, että kirjaus ”muista tietosuojasetuksen mukaisesti palvelukeskuksen asiakkaalle rekisterinpitäjänä kuuluvista vastuista” jättää varsin avoimeksi sen, mistä palvelukeskuksen asiakas rekisterinpitäjänä tosiasiallisesti vastaa. Niin ikään kirjauksesta voi saada sellaisen kuvan, että tietosuojasetuksessa säädetäisiin nimenomaan palvelukeskuksen asiakkaan rekisterinpitovastuista. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitystä tulee tältä osin täsmentää ja sanamuotoa selventää.

Esitetyn 1 a §:n 2 momentin mukaan analysointi- ja raportointipalveluissa käsiteltävät tiedot sisältäisivät tiedot toiminnan suunnittelusta ja seurannasta, talous- ja henkilöstöhallinnosta, yhteisestä perustietotekniikasta, hankintojen hallinnasta, toimitilahallinnasta, keskitetyistä koulutuspalveluista, hanke- ja projektihallinnasta ja organisaatorakenteesta sekä muut analysointi- ja raportointipalvelujen toteuttamisen kannalta välttämättömät tiedot. Käytettävät tiedot on tarkemmin kuvattu esityksen kohdassa 1.2.4. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa luetellaan kaikki palvelukeskuksella olevat tiedot. Esityksen pohjalta epäselväksi jää, olisivatko kaikki palvelukeskuksen rekistereissä olevat tiedot siten välttämättömiä

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

tietoja ja kaikkia rekistereissä olevia tietoja käsiteltäisiin analysointipalvelu- ja raportointitehtävien suorittamiseksi.

Lisäksi sisäministeriö nostaa esille sen, että Palkeet-lakiin ehdotetun 1a §:n perusteella näyttäisi myös jäävän epäselväksi mikä taho vastaisi esimerkiksi siitä, että valtiolle.fi:ssä kysytään ikä ja sukupuoli. Kaikki työnantajavirastot eivät välttämättä haluaisi kerätä näitä tietoja, mutta Palkeiden tuottamassa järjestelmässä on niille kentät. Vastuun sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta täytyisi kuulua Palkeille. Niin ikään sisäministeriön näkemyksen mukaan ongelmista on se, että Palkeet on itsenäisesti päättänyt pidentää valtiolle.fi-järjestelmässä tehtyjen hakemusten säilytysaikaa kuudesta kuukaudesta kahteentoista. Tällainen säilytysajan määrittäminen lienee normaalisti rekisterinpitäjän päätös. Kaikki järjestelmät eivät tue erilaisten säilytysaikojen määrittelemistä rekisterinpitäjän toiveiden mukaisesti. Palkeiden järjestelmissä Palkeet käytännössä usein lopulta määrittää säilytysajat.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain yksityiskohtaisissa perusteluissa 1 a §:n kohdalla mainittu palvelukeskuksen ja asiakkaiden tarve määritellä keskinäisellä järjestelyllä ja läpinäkyvällä tavalla kunkin osapuolen vastuut tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi on käytännön toiminnan näkökulmasta kriittistä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Palkeilla tulisi olla laissa säädetty velvollisuus tukea muita viranomaisia tietosuojavaikutusten arvioinneissa ennen uusien palvelujen käyttöön tuomista. Aikajänne on nykytilanteessa käytännössä niin lyhyt, että uudesta palvelusta saadaan riittävästi tietoa vasta juuri ennen käyttöönoton alkua eikä tietosuojavaikutusten arviointia ehditä tekemään riittävällä tasolla. Ministeriön näkemyksen tarkoituksenmukaista olisi, että Palkeet arvioisi ennakkoon uuden palvelun sen yhteisiltä osin ja tuottaisi muita viranomaisia varten materiaalin, jonka pohjalta olisi organisaatiokohtaisesti mahdollista arvioida suunnitellun palvelun vaikutukset. Jotta jokaisen asiakkaan ei tarvitsisi käyttää aikaa keskinäisen järjestelyn määrittelyyn, toivotaan yhteistä määrittelytyötä ja yhteistä sopimus pohjaa esimerkiksi palvelukeskuksen ja asiakkaan väliseen vastuunjakotaulukkoon. Lisäksi toivottavaa olisi yhteisen prosessikuvauksen laatiminen tilanteisiin, joissa tietopyyntö kohdistetaan asiakkaalle mutta tieto on käytännössä kuitenkin palvelukeskuksen vastuulla olevassa järjestelmässä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että tietosuojavaikutustenarvioinnit tullaan laatimaan erikseen yhteistyössä yhteisten palvelutuottajien ja virastojen kanssa ennen toiminnan aloittamista sekä aina, kun alustalle tuodaan uutta henkilötietoa. Vaikutustenarviointi rekisteröidyille aiheutuvista riskeistä olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan syytä tehdä jo lainvalmisteluvaiheessa. Tämä voisi auttaa paremmin ymmärtämään analysointi- ja raportointipalvelun kokonaisuutta ja myöhemmin toimia tukena, kun arvioidaan mitä tietoja palveluihin voidaan luovuttaa ja millaisia riskejä tietojen luovuttamisella voi olla. Riskien minimoimisen kannalta vaikuttaa kuitenkin hyvältä, jos voidaan varmistua siitä, ettei erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai muita yksityiskohtaisia henkilötietoja siirretä analysointi- ja raportointipalveluun. Myös tulosten julkaiseminen ainoastaan anonymisoituna ja tilastollisesti aggregoituna on henkilötietojen suojan kannalta hyvä asia.

Rekisteröidyn oikeudet

Esitetyn palvelukeskuksesta annettavan lain 1 a § 2 momentin mukaan asiakas toimisi rekisteröidyn yhteyspisteenä. Rekisteröity voisi tarkistaa ja tarvittaessa oikaista häntä koskevat tiedot omassa virastossaan sekä käyttää rekisteröidylle kuuluvia muita oikeuksia. Tältä osin sääntely vaikuttaa sisäministeriön näkemyksen mukaan asialliselta ja tarkoituksenmukaiselta.

Edellä mainitussa momentissa todetaan, että rekisteröidyn oikeuksia on tarkemmin kuvattu hallituksen esityksen yleisperusteluiden kohdassa 1.2.5 ”Rekisterinpitäjä ja rekisteröidyn oikeudet”. Sisäministeriö toteaa, että edellä mainitussa kohdassa käsitellään lähinnä rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista Valtiokonttorille ja palvelukeskukselle säädettäväksi ehdotetuissa analysointi- ja raportointitehtävissä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan viittaus esityksen kohtaan 1.2.5 vaikuttaisi kuuluvan esityksen 1 b §:ään, jonka 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi palvelukeskuksesta rekisterinpitäjänä analysointi- ja raportointipalveluissa.

Lakiluonnoksessa esitetään poikkeamista yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetyistä rekisteröidyn rajoittamisoikeudesta. Esityksen kohdassa 1.2.5 on seuraava kirjaus ”Rekisteröidyllä ei ole analysointi- ja raportointipalveluissa oikeutta rajoittaa tietojen käsittelyä, koska 18 artiklan 1 kohdan mukaiset ehdot eivät täyty”. Esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, miksi ”ehdot” eivät täyty. Sisäministeriö ei siten pysty arvioimaan, onko esitetty poikkeaminen rekisteröidyn oikeudesta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä oikeasuhtainen ja tarpeellinen. Sisäministeriö toteaa, että lähtökohtaisesti rekisteröityjen oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin välttämätöntä.

Esityksen yleisperusteluiden kohdan 1.2.5 mukaan analysointi- ja raportointipalvelujen tietojen osalta tietosuoja-asetuksen 12–22 artiklassa tarkoitettuja rekisteröityjen oikeuksia voi toteuttaa rekisterinpitäjän eli Valtiokonttorin tai palvelukeskuksen luona. Esityksen yleisperusteluissa (sivu 9) todetaan, että rekisteröity voi toteuttaa tietosuoja-asetuksen 12–21 artikloissa ja tietosuojalain 31, 33 ja 34 §:ssä säädetyt rekisteröidyn oikeudet rekisterinpitäjän luona. Esityksestä saa sellaisen vaikutelman, että rekisteröidyn on esitettävä pyyntö fyysisesti, joko Valtiokonttorissa tai palvelukeskuksessa.

Tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on helpotettava 15–22 artiklan mukaisten oikeuksien käyttämistä. Oikeuksien käyttäminen viranomaisen luona ei sisäministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaisi olevan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua rekisteröidyn oikeuksien helpottamista. Lisäksi sisäministeriö toteaa, että erityisesti tietosuoja-asetuksen 13–14 artiklan mukaiset tiedot ovat tietosuoja-asetuksen 12 artiklan mukaan asetettava helposti rekisteröidyn saataville. Tällä tarkoitettaneen esimerkiksi tietoverkossa saataville asettamista. Tietosuojalain 31 §:ssä puolestaan säädetään tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojatoimista eikä rekisteröidyn oikeuksista. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulisi täsmentää, edellyttääkö esimerkiksi tarkastusoikeuden käyttäminen henkilökohtaista käyntiä viranomaisessa ja jos, millä perusteella. Myös esityksen viittaus erityisesti tietosuojalain 31 §:ään

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

rekisteröidyn oikeutena tulisi sisäministeriön käsityksen mukaan tarkastella uudelleen.

Turvallisuussektorin tiedot

Molempien esitettyjen lakien yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan salassapitosäännösten sivuuttamisen olevan tarpeen analysointitoiminnassa tarvittavan riittävän laajan tietopohjan ja kattavan kokonaiskuvan varmistamiseksi. Kokonaiskuvan tuottamisessa esityksen mukaan huomioidaan, että käytetyn lähdeaineiston tarkastelutaso täyttää turvallisuusvaatimukset. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen rajoittuu vain analysointi- ja raportointipalveluissa tarvittaviin välttämättömiin tietoihin.

Turvallisuussektorin intressien vuoksi salassapitosäännöksistä poikkeaminen ei koski julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5, tai 7–11 kohdan mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja. Niitä ovat kansainvälisiä suhteita, rikosten torjuntaa, yleistä turvallisuutta, poikkeusoloihin varautumista, Suomen turvallisuutta, maanpuolustusta tai valtion- ja kansantalouden toimivuutta koskevat asiakirjat. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen ei koske viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Niin ikään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat Suojelupoliisin asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Kyseisen lainkohdan perusteella valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, jollei erikseen voida yksiselitteisesti todeta, ettei niiden paljastuminen voi vaarantaa valtion turvallisuutta.

Hallituksen esityksen mukaan analysointi- ja raportointipalvelussa käsiteltävät tiedot ovat korkeintaan suojaustasolla IV (ST IV). Materiaali, jonka paljastuminen tulisi vaarantamaan kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen, on luokiteltu lähtökohtaisesti suojaustasolle II (ST II). Suojaustason II materiaalin käsittelyä koskevat muun muassa käyttäjäpiirin ja teknisten vaatimusten osalta tiukat vaatimukset. Tässä yhteydessä tulee lisäksi huomioida, että myös yksittäisistä alemman suojaustason (esim. ST III) tiedoista koostuva materiaali saattaa kokonaisuutena muodostaa suojaustason II kriteerit täyttävän tietomassan.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan valtionhallinnon toiminnan ja tietojen analysointi tehostamistarkoituksessa sekä tietojohdamisen mahdollistaminen ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita, mutta toisaalta on perusteltua, että tietyissä tilanteissa lainsäädäntö mahdollista kansalliseen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien intressien huomioimisen edellä mainituissa tehtävissä. Sisäasiainhallinnon toimintaympäristössä eri toimijat pyrkivät aktiivisesti saamaan laillisesti ja laittomasti tietoa virastojen toiminnasta, mikä aiheuttaa osaltaan uhan esimerkiksi Suojelupoliisin toiminnan vaikuttavuudelle ja siten edelleen kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi esimerkiksi terrorismin torjunnan ja valtion sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen edellyttää viraston toimintaa koskevien tietojen suojaamista siten, että arkaluonteisimpien tietojen käsittelyä on rajattu myös virastojen sisällä. Esimerkiksi Suojelupoliisi pyrkii kaikin käytettävissä olevin keinoin rajaamaan viraston toimintaa koskevien tietojen käsittelyn viraston ulkopuolella vain välttämättömään ja varmistamaan tietojen asianmukaisen suojaamisen ja

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

tietosuojaan tilanteissa, joissa tietoa välttämättömästi syystä luovutetaan viraston ulkopuoliselle toimijalle

Turvallisuussektorin viranomaisilla voi olla lisäksi erilaisia suojattavia intressejä, joten analysointi- ja raportointipalveluissa käsiteltävien tietojen käsittelystä, karkeistamisesta ja kasautumisvaikutusten arvioinnista on sovittava erikseen kunkin turvallisuusviranomaisen kanssa. Edes tietojen karkeistaminen ei sisäministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan poista kaikissa tapauksissa riskiä siitä, että arkaluonteista salassa pidettävää tietoa päätyy ulkopuolisten tietoon ja lisäksi mahdolliset karkeistamistoimenpiteet edellyttävät todennäköisesti merkittävää toteutus- ja valvontaresursointia.

Lisäksi esitetyssä palvelukeskuksesta annettavan lain 1 b § 1 momentissa todetaan käsiteltävien tietojen olevan korkeintaan suojaustason IV mukaisia tietoja. Sisäministeriö toteaa, ettei kyseisellä kirjauksella voida viedä tietojen alkuperäiseltä omistajalta oikeutta luokitella omia tietojaan, vaan tietojen alkuperäisellä omistajalla tulee aina olla erikseen mahdollisuus arvioida tietojen salassa pidettävyys ja tarvittaessa tietojen turvallisuusluokittelu.

Edellä selostetun perusteella sisäministeriö pitää välttämättömänä ja perusteltuna sitä, että valtiokonttorin ja palvelukeskuksen oikeutta tietojen saamiseen analysointi- ja raportointitoimintaa varten on rajoitettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohdissa 2, 5 ja 7-11 tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen osalta.

Kasautumisvaikutus

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa toistetaan moneen kertaan termi kasautumisvaikutukset/kasautumisvaikutus, joka sisäministeriön käsityksen mukaan on nimenomaan tietoturvaan liittyvä termi. Kasautumisvaikutusten vaatimat toimet eivät sisäministeriön käsityksen mukaan suoraan johdu julkisuuslaista eikä myöskään tiedonhallintalaista löydy termiin viittausta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa ko. termi tulisi määritellä. Lisäksi perusteluissa tulisi kertoa termin luonne ja todeta, ettei termiä ole lainsäädännössä määritelty.

Kasautumisvaikutusten vaaran ymmärtämisellä on kuitenkin suuri merkitys nimenomaan turvallisuussektorin tietojen käsittelyssä, vaikka kasautumisvaikutusten arvioinnissa ei olekaan kysymys salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta vaan siitä, että käsillä olevat salassa pidettävät tiedot arvioidaan, että onko niillä tätä vaikutusta.

Terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä

Esityksen sivulla 5 on todettu: ”Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2014) 3 §:n mukaan työnantaja saa käsitellä vain välittömästi työntekijän työsuhteen kannalta tarpeellisia henkilötietoja, jotka liittyvät työsuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien hoitamiseen tai työnantajan työntekijöille tarjoamiin etuuksiin taikka johtuvat työtehtävien erityisluonteesta. Lisäksi 5 §:ssä säädetään terveydentilaa koskevien tietojen käsittelystä. Viimeksi mainitun pykälän mukaisia tietoja ei käsitellä analysointi- ja raportointipalveluissa.” Sen sijaan sivun 16 mukaan: ”Henkilöstöhallinnon

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

tiedot kuvaavat valtiohallinnon henkilöstön palvelussuhteita. Henkilöstöhallinnon tietoja ovat johtamisen ja työtyytyväisyyden arviointitiedot, tiedot henkilöstöstä, kuten tutkinto- ja koulutustiedot, palkkaukseen liittyvät tiedot, tieto pätevyydestä, työaikakirjaustiedot ja poissaolotiedot sekä rekrytointiin, työterveyshuollon kustannuksiin, tapaturmiin ja vahingonkorvauksiin liittyvät tiedot. Tiedot eivät sisällä terveydentilaan liittyviä diagnoositietoja. Sairauspoissaolotieto kattaa myös työtapaturmasta tai ammattitaudista aiheutuneen poissaolotiedon.”

Sisäministeriön näkemyksen mukaan perusteluita tulisi korjata siltä osin kuin niissä on viitattu siihen, ettei analysointi- ja raportointipalveluissa käsitellä terveydentilaa koskevia tietoja. Sisäministeriö viittaa tässä yhteydessä Euroopan tietosuojavaltuutetun ohjeisiin vuodelta 2009, joissa todetaan:

Health data generally refers to personal data that have link with the health status of a person This would normally include medical data (e.g. doctor referrals and prescriptions, medical examination reports, laboratory tests, radiographs), as well as administrative and financial data relating to health (e.g. medical appointments scheduling, invoices for healthcare service provision, indication of the number of days of sick leave, sick leave management).

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/09-09-28_guidelines_healthdata_atwork_en.pdf.

Pyydettyjen ja suoraan järjestelmästä haettavien tietojen välttämättömyydestä ja vaikutusten arvioinnista

Luonnoksessa laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta, on 2c §:ssä todettu:

Edellä 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelu-keskuksen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston, Senaatti-kiinteistöt -liikelaitoksen, Hansel Oy:n ja HAUS kehittämiskeskus Oy:n rekistereistä, joissa on virastoja ja laitoksia koskevia valtionhallinnon toiminnan, talouden ja hallinnon tietoja. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen ei koske viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7 - 11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja.

Sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille sen, ettei alkuperäinen rekisterinpitäjä välttämättä tällaisessa tilanteessa pääse arvioimaan asiaa, jos Valtiokonttorilla on oikeus saada tiedot suoraan esim. Valtorilta. Kerättävien tietojen sisältö ei edes välttämättä tule tällaisessa tilanteessa alkuperäisiä rekistereitä pitävien viranomaisten tietoon. Sisäministeriön käsityksen mukaan Valtori pitää toistaiseksi itseään pääosin tietojen käsittelijänä ja ministeriön mukaan tässä tilanteessa jää kyseenalaiseksi onko Valtorilla

riittävä kompetenssi arvioida tietopyyntöjen lainmukaisuutta ja tietosisältöjen salassapitoperusteisiin liittyviä asioita muiden valtion viranomaisten puolesta. Tällä on myös turvallisuuteen liittyvä ulottuvuus.

Niin ikään sisäministeriö nostaa esille sen seikan, että lienee tarpeen arvioida onko salassapitosäännöksistä poikkeamista koskeva muotoilu riittävä.

Työelämän tietosuojasta

Sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulisi selkeämmin tuoda esille se seikka, ettei tarkoituksena ole tietojen yhdistelyn jälkeen palauttaa työnantajavirastoille tietoa, josta työnantaja voi tunnistaa yksittäisiä virkamiehiä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tietosuojanäkökulmasta muodostuu riski siitä, että työnantaja voisi ainakin vahingossa saada osana tilaamaansa raporttia joistakin työntekijöistä ihan uudenlaista, yhdisteltyä tietoa. Esimerkiksi Palkeet on kertonut, että tietoja ollaan hakemassa jopa 44:stä eri tietojärjestelmästä. Analyttikot eivät välttämättä kykene kunnolla arvioimaan, millaisten tekijöiden perusteella virastoissa voidaan todellisuudessa tunnistaa yksittäisiä ihmisiä.

Viittaukset tiedonhallintalakiin

Nyt lausunnolla oleva luonnos sisältää useita viittauksia tiedonhallintalakiin. Sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille sen, että tiedonhallintalaki on uutta sääntelyä, siinä on siirtymäaikoja eikä kenelläkään ole vielä kokemusta tai käsitystä siitä, miten tiedonhallintalaki käytännössä toimii ja kuinka se täyttää tehtävänsä. Tältä osin ministeriö nostaa esille huolen siitä, että nyt lainsäädännön kautta rakennetaan uudenlaista toimintamallia vasta voimaantulevan sääntelyn pohjalle. Lisäksi ministeriön näkemyksen mukaan nyt lausunnolla olevien lakiehdotusten tulisi olla lainsoveltajille ymmärrettäviä.

Muuta

Sisäministeriö kiinnittää huomiota esityksen analysointi- ja raportointipalvelutehtäviin liittyviin, keskenään ristiriitaisiin kirjauksiin. Esimerkiksi esityksen sivulla 14 todetaan, ettei toiminnassa käytetä julkista valtaa. Esityksen sivulla 7 puolestaan todetaan, että ”analysointi- ja raportointipalvelutehtävä ja siihen liittyvään tiedonkäyttöön sisältyy julkisen vallan käyttöä, josta Valtiokonttori ja palvelukeskus ovat vastuussa. Tätä vastuuta ei voi siirtää yksityiselle toimijalle.” Esityksen perustuslain mukaisuuden arvioinnissa (s. 25) todetaan seuraavaa ”Hallituksen esitys koskee tiedon käsittelyä suojatussa muodossa siten, että sitä on mahdollisuus käyttää päätöksenteossa valtionhallinnon virastoissa ja laitoksissa sekä ministeriöissä ja valtioneuvostossa. Tältä osin on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, eikä tehtävää voida luovuttaa yksityisille toimijoille.” Julkisen vallan käyttämistä on esityksessä siten arvioitu kolmiportaisesti: esitys ei sisällä julkisen vallan käyttöä, esitys sisältää julkisen vallan käyttöä tai esitys sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Esityksestä löytyy vastaavia ristiriitaisia kirjauksia yksityiselämän suojasta. Esityksen yleisperusteluissa sivulla 7 todetaan, ettei toiminnassa hyödynnetä tietoja, jotka nauttivat perustuslain 10 §:ssä turvattua yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaa. Esityksen sivulla 8 todetaan, että analysointi-

Lausunto

SM1930596

29.11.2019

00.02.04

SMDno-2019-1913

ja raportointipalveluissa hyödynnettävät tiedot sisältävän tietosuojasetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Kirjaus siitä, ettei toiminnassa hyödynnettäisi perustuslain 10 §:ssä turvattuja yksityiselämän suojaa on erikoinen, koska lakiesityksessä säädetään esimerkiksi henkilötietojen käsittelystä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan näistä esityksessä olevista keskenään ristiriitaisista kirjauksista tulee pyrkiä eroon.

Luovutettavien tietojen käsittelyn sallitut käsittelytarkoitukset eivät käy esityksestä selkeästi ilmi, vaan niitä on tuotu esiin hyvin yleisluonteisten kuvausten kautta. Myöskään sitä, millä tavoin eri tahoilta saatavia tietoja voidaan yhdistää toisiinsa analysointi- ja raportointipalvelussa, ei ole kattavasti kuvattu. Sitä, mihin kaikkiin eri tarkoituksiin Valtiokonttori ja palvelukeskus voivat saamiaan tietoja käyttää olisi syytä kuvata konkreettisemmin, jotta vältyttäisiin epäselviltä tulkintatilanteilta ja siltä, ettei tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus vaarannu. Täysin selväksi esityksestä ei käy myöskään se, kuinka laajasti ja yksityiskohtaisesti analysointi- ja raportointipalveluun virastosta luovutettavia tietoja voidaan luovuttaa eteenpäin tai käyttää muille virastoille palveluja tuottaessa.

Ministeriön näkemyksen mukaan luonnos jättää epäselväksi, kuka milloinkin on luovuttaja, mitä virastoa tarkoitetaan, kenen tiedoista on kyse ja kuka missäkin tilanteessa käyttää päätösvaltaa ja missä vaiheessa. (esim. sivulla 8 "Valtiokonttori ja palvelukeskus laativat edellä mainitut asiakirjat yhteistyössä yhteisten palveluntuottajien ja virastojen kanssa" tai sivulla 12 "Analysointialustalla Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen analyttikolla on pääsy rajapinnan avulla yhteisten palveluntuottajien rekistereistä koottuihin tietoihin, jotka on määritelty yhdessä luovuttajan kanssa") Suojattavan, salassa pidettävän tiedon ja siihen liittyvän intressin tuntee parhaiten turvallisuussektorin virasto, jonka tiedoista on kysymys. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitystä tulisi tältä osin selkeyttää.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Erityisasiantuntija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.

Sisäministeriö 29.11.2019 klo 09:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo
Kansliapäällikkö Salmi
Valtiosihteeri Parviainen
Ministerin erityisavustajat
Sisäasiainhallinnon virastot
SM/HKO/yksiköt