

Asia: VM107:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Kysymykset

Huomionne analysointi- ja raportointipalveluihin ja siinä käytettäviin tietoihin liittyen:

Esityksen tavoitteet:

Esitysluonnoksen lakiehdotuksia on perusteltu muun muassa tavoitteella avata tietovarantoja laajempaan käyttöön hallinnon sisällä. Esitysluonnoksen mukaan tällä hetkellä tietoa käytetään virastoissa ja laitoksissa pääasiassa tietyn tehtävän tai tietyn toimialan, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon, asioiden hoitamiseksi. Uusia ratkaisuja ja lisäarvoa syntyisi tietoja yhdistelemällä eri toimialojen välillä. Tietojen keräämisestä ja säilyttämisestä tulisi siirtyä tietojen käyttämiseen myös toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tukena. Uudet teknologiat ja digitalisaatio tarjoavat aiempaa parempia ja tehokkaampia ratkaisuja tietojen käsittelyyn.

Oikeusministeriö pitää sinänsä hyväksyttävänä tavoitetta parantaa tiedonsaantia valtioneuvoston sekä virastojen ja laitosten päätöksenteon tueksi. Yleisesti ottaen on myös kannatettavaa pyrkiä selkiyttämään nykyistä epäselvää oikeustilaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietovarannon rekisterinpidosta. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksesta jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi se, missä määrin henkilötietojen käsittely osana muiden tietojen käsittelyä on esityksen tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen. Tämä koskee erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä muita arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja.

Esityksen perustelujen mukaan analysointi- ja raportointipalvelutehtävään ja siihen liittyvään tiedonkäyttöön sisältyy julkisen vallan käyttöä, josta Valtiokonttori ja palvelukeskus ovat vastuussa (s.7). Esityksestä ei tarkemmin ilmene, mihin tällä viitataan. Esityksen säätämisyjärjestysperustuissa ei tarvitse perustella tehtävän antamista viranomaiselle.

Analysointi- ja raportointitehtävän yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen suoja:

Valtiokonttorille ja palvelukeskukselle ehdotetaan uutta analyysi- ja raportointitehtävää, johon liittyvä tietojenkäsittely sisältäisi myös henkilötietojen käsittelyä.

Esitysluonnoksen mukaan henkilötietojen käsittelyn perusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli rekisterinpitäjälle säädettävä lakisääteinen velvoite. Toisaalta esitysluonnoksen mukaan tietojen hyödyntämisellä tavoitellaan yleistä etua (6 artiklan 1 kohdan e alakohta sekä tietosuojalain 4 §:n 2 ja 3 kohta). Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista valittuun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että henkilötietojen käyttötarkoituksena ehdotettu raportointi- ja analyysitehtävä on väljä. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että analysointi ja raportointitehtävä ei ole ristiriidassa perustuslain, tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa. Perustuslain osalta esitysluonnoksessa on pyritty arvioimaan ehdotuksen kannalta merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa suhteessa muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, erityisesti yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin. Esitysluonnoksessa viitataan myös henkilötietojen minimointiperiaatteeseen. Henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden osalta jää kuitenkin epäselväksi, mihin johtopäätös perustuu. Myös perusteluissa mainittu yhteys yleiseen turvallisuuteen jää epäselväksi.

Henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden arvioinnin osalta on merkityksellistä se, miten laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä on kyse, ja ovatko kaikki käsiteltävät henkilötiedot tarpeen siihen tarkoitukseen, joihin niitä luovutettaisiin. Lakiehdotuksissa ehdotetaan, että Valtiokonttorilla ja Palvelukeskuksella olisi analysointi- ja raportointitehtävänsä hoitamiseksi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja usean eri rekisterinpitäjän rekistereistä. Esitysluonnoksen perusteluista ja lakiehdotuksista ei käy ilmi, miten suuresta määrästä rekistereitä olisi kyse, mutta oikeusministeriön käsityksen mukaan on ilmeistä, että tiedonsaantioikeus kattaisi laajan määrän rekistereitä, joihin sisältyy henkilötietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osassa mainittuun viranomaisten luovutuspyyntöjä koskevaan periaatteeseen, jonka mukaan niiden ei pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteenliittämiseen. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, olisiko lakiehdotuksissa tarkoitetuissa tiedonluovutuksissa kyse siinä määrin laajamittaisista tiedonluovutuksista, että ne olisivat tämän periaatteen kannalta ongelmallisia.

Jatkovalmistelun aikana olisi syytä kiinnittää tarkemmin huomiota henkilötietojen käsittelyä koskeviin yleisiin periaatteisiin, joista säädetään tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa, erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatteisiin, ja avata tarkemmin sitä, miltä osin henkilötietojen käsittelyä analyysi- ja raportointitehtävän hoitamiseksi pidetään tarpeellisena, ja mihin käsittelyn oikeasuhteisuutta koskeva arvio perustuu. Siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä ja 10 artiklassa tarkoitetuista henkilötiedoista, henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden lisäksi olisi kiinnitettävä lisäksi erityistä huomiota siihen, ovatko lainsäädännöstä seuraavat suojatoimet rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen turvaamiseksi riittävät. Lakiehdotuksissa ei ehdoteta säädettäväksi

ylimääräisistä suojatoimista, jolloin ilmeisesti on katsottu, että yleislainsäädännöstä seuraavat suojatoimet ovat riittävät. Ainakin perusteluja olisi hyvä täydentää sovellettavien suojatoimien osalta.

Esitysluonnos jättää epäselväksi sen, missä määrin esimerkiksi terveystietoja käsiteltäisiin lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tietojärjestelmissä. Perustelujen (s. 5) mukaan analyysi- ja raportointipalveluissa ei käsiteltäisi terveydentilaa koskevia tietoja. Toisaalta perusteluista käy ilmi (s. 16), että käsiteltäviin tietoihin sisältyisivät ainakin sairauspoissaolotiedot. Aiempien Euroopan tietosuojavaltuutetun ohjeiden mukaan terveystiedot olisi ymmärrettävä laajasti siten, että ne sisältävät varsinaisten terveydentilan ilmaisevien tietojen kuten diagnoositietojen lisäksi myös sairauspoissaolotiedot (ks. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/09-09-28_guidelines_healthdata_atwork_en.pdf). Terveystietojen lisäksi esitysten perusteluja olisi jatkovalmistelun aikana hyvä tarkentaa myös siltä osin, sisältäisivätkö henkilötiedot mahdollisesti muita yksityiselämän suojaan liittyviä henkilötietoja, kuten perhevapaita koskevat tiedot.

Perustelujen mukaan analysointi- ja raportointipalvelun tulokset eli Valtiokonttorista tai palvelukeskuksesta edelleen luovutettavat tiedot eivät sisältäisi henkilötietoja, vaan tiedot anonymisoitaisiin. Tätä voidaan sinänsä pitää perusteltuna suojatoimena. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asiasta ei ole ehdotettu säännöksiä lakiehdotuksiin. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi kovin selkeästi se, että tarkoitus ei olisi tietojen yhdistelyn jälkeen palauttaa työnantajavirastoille tietoa, josta työnantaja voi tunnistaa yksittäisiä virkamiehiä. Merkitystä voisi olla erityisesti sillä, minkälaisella yksikkötasolla tietoja analysoitaisiin ja käsiteltäisiin ja minkä tyyppistä tietoa yhdistelyn perusteella tuotettaisiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan käytännössä voisi olla riski siitä, että työnantaja voisi ainakin vahingossa saada osana tilaamaansa raporttia joistakin virkamiehistä ihan uudenlaista yhdisteltyä tietoa.

Esityksen perusteluissa mainitaan, että esityksessä on otettu huomioon tiedonhallintalain säännökset, minkä vuoksi ei ole tarpeen säätää viranomaisen välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta erikseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että perustelumaininta on paikkansa pitämätön. Tiedonhallintalaissa säädetään teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaisten välillä, mutta se ei poista tarvetta säätää salassa pidettävien tai henkilötietojen luovuttamisesta. Esityksestä ei selviä, mitä tietoja olisi tarkoitus luovuttaa siitä erikseen säätämättä.

Huomionne Valtiokonttoria koskevaan lakiin ehdotetuista muutoksista:

Valtiokonttorista annetun lain muuttamista koskeva lakiehdotus:

Ehdotetun 2 §:n mukaan Valtiokonttorin uutena tehtävänä olisi tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Ehdotetun 2 c §:n 1 momentin perusteella Valtiokonttorilla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tehtävän hoitamiseksi tietoja laajalti tietoja eri rekistereistä. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen ei koskisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1

momentin 2, 5 ja 7 - 11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja. Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin, mihin 1 momentissa tarkoitetut tiedot liittyvät. Tältä osin oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun henkilötietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen pykälien ja yksityiskohtaisten perustelujen valossa tiedonsaantioikeus vaikuttaisi kattavan muun muassa terveydentilaa ja henkilön yksityiselämää koskevia tietoja siltä osin kuin sääntelyn kohteena olevat valtionhallinnon tietojärjestelmät sisältäisivät sellaisia. Tällaisia tietoja on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina tietoina, minkä lisäksi terveydentilaa koskevat tiedot kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Esitysluonnoksen perusteluissa on kiinnitetty sinänsä huomiota arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyviin, tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviin riskeihin, sekä tällaisten tietojen erityiseen suojaamistarpeeseen. Jatkovalmistelun aikana olisi kuitenkin syytä vielä arvioida mahdollisuuksia tarkentaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä, ja että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole perustuslakivaliokunnan tulkinnan valossa riittävän yksityiskohtaista ja tarkkarajaista siltä osin kuin on kyse arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Pykäläehdotuksissa ei esimerkiksi täsmennetä, mistä arkaluonteisista tiedoista olisi kyse. Julkisuuslakiin ehdotetun viittauksen perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että niihin voisi sisältyä esimerkiksi yksityiselämään liittyviä tietoja. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, missä määrin tällaisia tietoja voisi sisältyä analysointi- ja raportointitehtävän kattamiin tietojärjestelmiin.

Tietojen luovuttaminen sidottaisiin lakiehdotuksen 2 c §:n mukaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun

perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida tarkemmin, onko arkaluonteisina pidettyjen henkilötietojen käsittely ylipäättään perusteltua ja välttämätöntä Valtiokonttorille ehdotetun uuden tehtävän hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40). Perustuslakivaliokunta on lisäksi tuoreessa lausunnossaan (PeVL 15/2019 – HE 47/2019 vp), katsonut, että perusteluissa esitetty henkilötietojen käsittelyä koskeva rajausta on syytä kirjata säännökseen. Kyseessä olevassa tapauksessa säännökselle perusteluissa esitetyt henkilötietojen käsittelyyn liittyvät rajaukset huomioiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä ei voi pitää välttämättömänä. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että arkaluonteiset henkilötiedot on rajattava säädösperustaisesti tiedonsaantioikeuden piiristä. Tällainen rajausta on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (ks. PeVL 15/2019 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen 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 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8–10)

Tietojen luovuttamista koskevassa säännöksessä ei ole yksilöity, minkä tarkoituksen kannalta tietojen olisi oltava välttämättömiä. Tämän vuoksi ehdotettu 2 c § jättää oikeusministeriön käsityksen mukaan täysin avoimeksi sen, mitä tietoja pykälän nojalla voitaisiin luovuttaa, mukaan lukien henkilötiedot. Tältä osin on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp). Pykälän 1 ja 2 momentti vaikuttavat myös olevan ristiriidassa keskenään, sillä 1 momentin välttämättömyyshedellytyksestä poiketen 2 momentissa säädettäisiin käsiteltävien tietojen sisältävän ”muut analysointi- ja raportointipalvelujen toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot”.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnos jättää myös epäselväksi millä tavalla henkilötietoja luovuttavat rekisterinpitäjät käytännössä arvioisivat tietojen välttämättömyyttä ja toteutuisiko tällainen arviointi tietojärjestelmässä. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa säädettyihin edellytyksiin, jotka koskevat tiedonsiirto-rajapintoja ja katseluyhteyksiä. Lain 22 §:n 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Esityksen perusteluissa kuvataan analyysitietojen raportointia ja todetaan, että julkaistavat tiedot anonymisoidaan. Valtiokonttorin hallussa olevat tiedot vaikuttaisivat kuitenkin olevan julkisuuslain pääsäännön mukaisesti julkisia, eikä tietojen antamisesta tai raportoinnista anonyymissä muodossa ehdoteta säädettäväksi.

Huomionne palvelukeskusta koskevaan lakiin ehdotetuista muutoksista:

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettu laki:

Palvelukeskukselle ehdotetaan myös uutta tehtävää, joka olisi talous- ja henkilöstöhallinnon analysointi- ja raportointipalvelujen tuottaminen virastoille ja laitoksille valmistelun ja päätöksenteon tueksi.

Ehdotetussa 1 a §:ssä säädettäisiin rekisterinpitotehtävästä, joka koskisi talous- ja henkilöstöhallinnon tietoja. Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuojasetuksen perusteella. Rekisterinpitäjä määrittää tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että viranomaisten osalta rekisterinpitäjän tehtävä ilmenee laista. Mikäli usean viranomaisten on tarkoitus toimia yhteisrekisterinpitäjinä, eri rekisterinpitäjien vastualueet on

myös syytä täsmentää laissa tietosuoja-asetuksen salliman sääntelyliikkumavaran mukaisesti (26 artikla).

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ehdotetaan yhteisrekisterinpitoa poikkeuksellisen monen viranomaisen kesken. Lakiehdotuksen 1 a §:n 1 momentista ei selkeästi ilmene, mitkä muut viranomaiset olisivat rekisterinpitäjiä, eikä se käy myöskään kovin selkeästi ilmi lakiehdotuksen perusteluista. Perustelujen valossa yhteisrekisterinpitäjiä olisivat palvelukeskuksen asiakkuuteen velvoitetut valtion virastoasiakkaat sekä tasavallan presidentin kanslia, eduskunta ja sen yhteydessä toimivat virastot. Yhteisrekisterinpito koskisi palvelukeskuksen omistamia tietojärjestelmiä ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ja palvelujen sekä muiden vastaavien hallinnon tuki- ja asiantuntijapalvelujen tuottamisessa tarvittavien tietojärjestelmien tietoja. Yhteisrekisterinpito olisi muutos nykykäytäntöön, jolloin palvelukeskus on ollut kaikkien asiakkaidensa tietojen osalta vain tietojen käsittelijä ja hoitanut tämän tehtävän erillisin kirjallisin palvelukeskuksen ja asiakkaiden välisin sopimuksin. Perustelujen mukaan aiempi käytäntö jäisi kuitenkin voimaan eräiden asiakkuuksien osalta. Perustuslakivaliokunta on äskettäin ottanut kantaa ehdotettuun yhteisrekisterinpitoa koskevaan sääntelyyn, joka sisältyy lakiehdotukseen henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (PeVL 7/2019 vp– HE 18/2019 vp) ja on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota aiempaan tulkintakäytäntönsä, joka koskee henkilötietojen luovuttamista salassapitosäännösten estämättä (lausunnon sivut 6-7).

Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. (s.5) Perustuslakivaliokunnan mielestä mainitun lakiehdotuksen yhteisrekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön ei ollut perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä perustuslakivaliokunnan käytännössä edellä selostetut salassa pidettävän tiedon luovuttamiselle asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä pitänyt viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta säätämistä myös lakiehdotuksen säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 7/2019 vp, s. 7-8)

Esitysluonnoksesta ilmenevä tavoite selkiyttää nykyistä epäselvää oikeustilaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietovarannon rekisterinpidosta on sinänsä kannatettava. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu se, että tietosuoja-asetus ei sisällä kansallista liikkumavaraa säätää uusia velvoitteita rekisterinpitäjälle. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin edellä mainitun

perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioiden, että rekisterinpitokysymystä olisi vielä syytä arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana, vaikka ehdotettu 1 a § sisältääkin säännökset viranomaisten välisestä vastuunjaosta. Tällä on merkitystä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta. Salassa pidettävien henkilötietojen ja erityisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen osalta ehdotettu sääntely jättää myös epäselväksi, missä määrin ja millä tavalla lakiehdotuksella mahdollistettaisiin tällaisten tietojen luovuttaminen yhteisrekisterinpitäjinä toimivien viranomaisten välillä. Jatkovalmistelun aikana olisikin syytä varmistaa ehdotetun 1 a §:n osalta, että se vastaa toisaalta tietosuojaa-asetuksen vaatimuksia ja toisaalta perustuslain tulkintakäytännöstä ilmeneviä vaatimuksia.

Myös Palvelukeskuksen osalta ehdotetaan sen analysointi- ja raportointitehtävän hoitamiseksi vastaavaa tiedonsaantioikeutta kuin Valtiokonttorille valmistelun ja päätöksenteon tueksi (ehdotettu 1 b §). Toisin kuin 1. lakiehdotuksen 2 c §:ssä, ehdotetussa säännöksessä on mainittu mitä tarkoitusta varten tietojen on oltava välttämättömiä. Säännöstä ei kuitenkaan tästä huolimatta voida pitää kovin täsmällisenä, sillä analyysi ja raportointipalvelujen sisältöä ei ole kuvattu siten, että säännöksen perusteella olisi selvää, mitkä tiedot ovat tämän tehtävän hoitamista varten välttämättömiä. Ehdotusta koskevat muutoin samat huomiot henkilötietojen käsittelyn osalta kuin 1. lakiehdotuksen 2 c §:ää. Merkillepantavaa on myös, että 1 momentin mukaan palvelukeskus oikeutetaan saamaan salassa pidettäviä tietoja itseltään.

Huomionne rekisterinpitäjyydestä analysointi- ja raportointipalveluissa sekä yhteisrekisterinpitäjyydestä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tietojen osalta:

Oikeusministeriö viittaa rekisterinpidon osalta edellä oleviin kommentteihin, jotka koskevat palvelukeskusta koskevaan lakiin ehdotettuja muutoksia.

Muut huomiot:

Muita huomioitane aiheeseen liittyen:

-

Suurpää Helka
OM

Koivu Virpi
OM - Demokratia- ja julkisoikeusosasto