

Lausunto

17.11.2020

VN/20733/2020

VN/20733/2020-OM-34

Opetus- ja kulttuuriministeriö

OM:n lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimustietovarannosta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta tutkimustietovarannosta, johon tallennettaisiin Suomessa tehtävään tutkimukseen liittyviä tietoja. Luonnoksen tavoitteiden mukaan lailla muun muassa tuetaan tutkimuksen kuvailutietojen ja sisältötietojen tietovirtojen käsittelyä. Lailla säädettäisiin myös tutkimustietovarannon yhteisrekisterinpitäjyyden edellytyksistä rekisterinpitäjille ja rekisteröidyille läpinäkyvällä tavalla. Lisäksi lailla pantaisiin osin täytäntöön avoimen datan direktiivin 2019/1024 säännöksiä.

Tavoitteiden ja ehdotusten kuvailusta huolimatta esitysluonnoksen sääntelytavoite ja –tarve jäävät epäselviksi. Pykäläluonnosten ja esitysluonnoksen perustelujen perusteella vaikuttaa siltä, että säädettäväksi ehdotetuista asioista useammasta on säädetty jo nyt yleislakien tasolla (erityisesti tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki), jolloin sääntely ei ole tarpeen. Luonnoksen pykälää rasittaa myös deskriptiivisyys, jossa epäselväksi jää, luodaanko ehdotetuilla säännöksillä uusia velvoitteita ja mille toimijoille näitä velvoitteita luodaan. Lähtökohtaisesti lailla sallitaan, oikeutetaan tai veloitetaan tiettyyn toimintaan (ks. Lainkirjoittajan opas 24.2.4 ja PeVL 37/2006 vp). Useamman säännöksen muotoilu jättää tältä osin epäselväksi, mitä säännöksellä tavoitellaan. Jatkovalmistelussa tulisi kehittää hallituksen esitysluonnosta siten, että siinä identifioidaan tarkemmin sääntelytarve ja ne asiat, joista on tarpeen säätää erikseen lailla. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi ehdotetun sääntelyn perusratkaisu yhteisrekisterinpitäjyydestä, tarve säätää uusia toimivaltuuksia tai tehtäviä viranomaiselle, tarve säätää tietojenluovutuksista sekä sääntelyn suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta säädettyyn lakiin (906/2019). Luonnokseen liittyy merkittävää jatkovalmistelun tarvetta. Jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida eräitä näkökohtia vielä uudelleen perustuslain tulkintakäytännön ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran valossa.

Suhde perustuslakiin ja kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö

Esitysluonnoksen perusteluissa on tehty selkoa ehdotettuihin säännöksiin liittyvästä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, joka koskee tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävän kansallisen erityislainsäädännön tarvetta. 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

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

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 uhuihin 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)

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen valossa näyttäisi siltä, että ehdotettu tutkimustietovaranto sisältäisi laajoja määriä tietoja. Näihin sisältyisi myös henkilötietoja. Laajoihin tietovarantoihin voidaan arvioida liittyvän riskejä joissakin tapauksissa, erityisesti silloin kuin tietovarannot voivat sisältää arkaluonteisia tietoja (ks. esim. PeVL 15/2018 vp). Joskus sinänsä pelkästään laajamittainen henkilötietojen käsittelykin voisi tarkoittaa riskejä rekisteröidyn kannalta, mutta asiaa olisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa arvioitava tapauskohtaisesti. Esityksestä ei kuitenkaan käy kovin selkeästi ilmi, voisiko käsiteltäviin tietoihin sisältyä arkaluonteisia tietoja, tai mistä syystä käsittelyyn muutoin arvioidaan liittyvän sellaisia erityisiä riskejä rekisteröidyn oikeuksille, että ehdotettavat erityisäännökset olisivat perusteltavissa.

Esitysluonnoksen valossa vaikuttaisi siltä, että sääntelyn tarve on johdettu yhteisrekisterinpitoa koskevasta ratkaisusta. Tavoitteena olisi muun muassa lisätä tietojen ja henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä, tasapuolisuutta ja avoimuutta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota niihin kannanottoihin, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt käsitellessään lakiehdotusta henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (PeVL 7/2019 vp— HE 18/2019 vp). Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti muun muassa huomiota aiempaan tulkintakäytäntönsä, joka koskee henkilötietojen luovuttamista salassapitosäännösten estämättä (lausunnon sivut 6-7). Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset oli määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkesi 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 oli kaikilta osiltaan täytettävä perustuslakivaliokunnan käytännössä 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)

Oikeusministeriö katsoo, että rekisterinpitokysymystä olisi vielä syytä arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Tällä on merkitystä rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta. Siitä huolimatta, että tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan selkiyttää rekisterinpitäjien vastuuta, esitysluonnoksesta ei käy kovin selvästi ilmi mistä syystä yhteisrekisterinpitoa on pidetty tarpeellisena. Esitysluonnoksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö olisi tutkimustietovarannon vastuullinen rekisterinpitäjä ja toimisi yhteyspisteenä valvontaviranomaiseen ja rekisteröityihin nähden. Muut yhteisrekisterinpitäjät vastaisivat omissa rekistereissään olevien henkilötietojen käsittelystä yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain edellyttämällä tavalla. Laissa täsmennettäisiin, että tutkimustietovarannon tietosisällön kannalta jokainen yhteisrekisterinpitäjä vastaa tietosisällön täsmällisyydestä sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan tietosuojaperiaatteiden toteutumisesta. Oikeusministeriö toteaa, että perusteluista saa pikemminkin sellaisen vaikutelman, että kyse olisi tosiasiallisesti erillisistä rekistereistä, joista siirretään tai luovutetaan tietoja tutkimustietovarantoon. Esitysluonnoksen valossa ei ole myöskään ilmeistä, että ehdotetut yhteisrekisterinpitäjät tosiasiallisesti vastaisivat sitä, mitä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetaan yhteisrekisterinpitäjillä. Erityisesti jää epäselväksi, osallistuisivatko kaikki rekisterinpitäjät tietovarannon osalta henkilötietojen käsittelyn keinojen ja tarkoitusten määrittelyyn.

Vaikka ehdotettujen säännösten tavoitteena olisi lisätä läpinäkyvyyttä rekisteröityjen kannalta, oikeusministeriön arvion mukaan se olisi toteutettavissa paremmin muunlaisella sääntelyratkaisulla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tässäkin tapauksessa rekisteröidyn kannalta olisi selkeämpää yhtä rekisterinpitäjää koskeva ratkaisu, minkä lisäksi olisi mahdollista säätää muiden tietovarannon käyttäjien osalta tietojen luovuttamisesta tai tallentamisesta sekä tarvittaessa esimerkiksi huolellisuusvelvollisuudesta. Yhteisrekisterinpitoa on kuitenkin syytä arvioida sellaisessa tapauksessa, että eri rekisterinpitäjät myös tosiasiallisesti täyttävät rekisterinpitäjän kriteerit. Rekisteröidyn kannalta yhteisrekisterinpito tarkoittaisi erityisesti, että tämä voisi käyttää oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään. Se, että opetus- ja kulttuuriministeriö määriteltäisiin yhteyspisteeksi, ei muuttaisi tilannetta. Lisäksi on syytä huomata, että vaikka yhteisrekisterinpitäjien tehtävät voitaisiin sinänsä määritellä laissa, ne tulisi pyrkiä täsmentämään siten, että yksittäisiä

tietosuoja-asetukseen perustuvia tehtäviä ei jäisi kattamatta. Rekisterinpitäjän tietosuoja-asetuksen mukaista vastuuta ei voida kuitenkaan poistaa delegoimalla tehtäviä toiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle.

Oikeusministeriö esittää lisäksi keskeisimmät pykäläehdotuksia koskevat huomiot, jotka erityisesti olisi syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

1 § Soveltamisala

Soveltamisalaa koskeva säännös on sinänsä asianmukainen, mutta sen suhde 3 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun jää epäselväksi. Pykäläluonnoksissa on päällekkäistä kuvailevaa sääntelyä. Osa jäljempänä esitetyistä 3 §:ää koskevista huomiosta liittyy myös 1 §:ään.

2 § Määritelmät

Pykäläluonnoksen 2 kohtaan sisältyy yhteisrekisterinpitäjyyden määritelmä. Oikeusministeriö huomauttaa, että se, mitä yhteisrekisterinpitäjillä tarkoitetaan, ilmenee suoraan tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdasta, eikä kansalliseen lakiin tulisi ottaa sitä toistavaa määritelmää. Sen sijaan pykälässä, jossa yhteisrekisterinpitäjät täsmennetään, olisi halutessa mahdollista viitata 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin yhteisrekisterinpitäjiin. Tämä ei kuitenkaan olisi välttämätöntä. Luonnoksen määritelmien 3 kohdassa määriteltäisiin avoin koneluettava rajapinta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kohdassa määriteltäisiin ko. rajapinta viittaamalla tiedonhallintalain 2 §:n 11 kohdassa tarkoitettuun tekniseen rajapintaan. Näin ei kuitenkaan ole säännöksessä tehty, vaan määritelmäkohdassa vaikuttaa määritellyn avoin koneluettava rajapinta erikseen. Sääntelytapa jättää epäselväksi sääntelyn suhteen tiedonhallintalaissa säädettyyn ja tällaisenaan vaikuttaa tarkoittavan poikkeamista tiedonhallintalain määritelmistä ja siihen kiinnittyvästä yleissääntelystä.

3 § Tutkimustietovaranto

Pykäläluonnoksen 1 momentin mukaan tutkimustietovaranto on valtakunnallinen tietopalvelu, joka sekä kerää ja välittää tietoa Suomessa tehtävästä tutkimuksesta tutkimustoimijoiden kesken että julkaisee tietoja avoimen portaalin välityksellä. Pykälässä vaikuttaisi rajattavan sen soveltamisalaa Suomessa tehtävään tutkimukseen (vastaava rajausta myös 1 §:ssä). Säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata tämän rajauksen merkitystä ja tarkoitusta. Tutkimustoiminta on korostetun kansainvälistä, joten rajausta Suomessa tehtävään tutkimukseen jäänee käytännössä hyvin tulkinnanvaraiseksi. Mikäli rajauksella on tarkoitus luoda jonkinlaisia oikeudellisia reunaehtoja tutkimustiedoille, joita tutkimustietovarantoon on velvollisuus tallentaa, tulisi rajausta ja määritelmää Suomessa tehtävästä tutkimuksesta täsmentää laissa. Pykäläluonnos on myös kirjoitettu siten, että se on luonteeltaan deskriptiivinen (esim. tietopalvelu, joka kerää ja välittää tietoa [...] että julkaisee tietoja avoimen portaalin välityksellä), jolloin epäselväksi jää, onko jollakin toimijalla velvollisuus tallentaa tietoja tutkimustietovarantoon ja mikä on tämän velvollisuuden ulottuvuus. Pykäläluonnosten perusteella vaikuttaa siltä, että sääntely olisi luonteeltaan lähinnä mahdollistavaa. Lisäksi erityisesti HE-luonnoksen sivulla 8 todetaan, että kukin tutkimustoimija päättää itsenäisesti osallistumisestaan tutkimustietovarantoon sekä sopii tähän liittyvistä käytännön järjestelyistä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää lakiluonnosta siten, että siitä käy selkeämmin ilmi sääntelyn luonne ja velvoittavuus suhteessa tutkimustoimijoihin sekä tutkimustoimijoiden mahdollisuus päättää osallistumisesta tutkimustietovarantoon.

Pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan tutkimustietovaranto sisältäisi avoimia tietoja sekä käyttörajoitettuja tietoja, mutta pykälästä ei ilmene, mitä nämä tiedot olisivat. Laissa tulisi ensisijaisesti määritellä tiedot, joita tutkimustietovarantoon tallennetaan, jonka jälkeen voidaan jakaa näitä tietoja avoimiin tai käyttötarkoitukseltaan rajoitettuihin tietoihin. Tämän perusteella voidaan arvioida myös tietojen luonnetta henkilötietoina ja erityisesti sitä, olisiko kyseessä arkaluonteiset henkilötiedot. On lähtökohtaisesti hyvä, että tietojen julkisuuden luonnetta kuvaamaan on valittu sellaiset termit, jotka eivät voi sekoittua esimerkiksi julkisuuslain terminologiassa tarkoitettuihin julkisiin ja salassapidettäviin tietoihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan perustella tarkemmin, mitä tarkoitetaan avoimilla ja käyttörajoitetuilla tiedoilla. Näiden tietotyyppien erottelun perusteet tulisi kuvata säännöskohtaisissa perusteluissa. Termin ”käyttörajoitettu tieto” valintaa tulisi vielä jatkovalmistelussa arvioida. Termi voi sekoittua turvallisuusluokiteltujen tietojen osalta käytössä olevaan luokitukseen, jossa ”käyttö rajoitettu” muodostaa alimman säädetyn asiakirjojen turvallisuusluokan (ks. Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston hallinnossa 1101/2019).

4 § Tietojen käsittely tutkimustietovarannossa

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin tietojen käsittelystä tutkimustietovarannossa. Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän tarkoitus on "avata" niin tutkimustietovarantoon osallistuville tutkimustoimijoille kuin rekisteröidyille yksityiskohtaisesti tutkimustietovarannossa tapahtuva tietojen käsittely. Oikeusministeriö toteaa aluksi, että tämän ehdotetun pykälän tarpeellisuutta olisi syytä tarkastella huolella, erityisesti 1 ja 2 momentin tarpeellisuus ei ole kovin ilmeinen. Pykälän säännöksistä osa puolestaan vaikuttaisi päällekkäiseltä sääntelyltä soveltuvien yleislakien kanssa. Erityisesti olisi hyvä arvioida pykälän suhdetta julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Lisäksi pykäläluonnos ja perustelut on kirjoitettu kuvailevaan tapaan, jolloin epäselväksi jää, luodaanko pykälällä uusia oikeuksia tai velvoitteita ja mille toimijoille näitä mahdollisesti luodaan. Epäselväksi myös jää, mitä tarkoitetaan sillä, että pykälän tarkoitus on "avata" tietovarannossa tapahtuva tietojen käsittely.

Pykälän 2 momenttia koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tutkimusorganisaation toimittamia julkaisutietoja täydennetään ja korjataan kansainvälisistä tietokannoista saatavilla tiedoilla. Säännöksen ja perusteluiden perusteella jää epäselväksi, mikä toimija tietoja täydentää. Luonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa tietojen 4 §:n mukaisesta käsittelystä, jonka perusteella voisi päätellä, että ministeriö voi täydentää tietoja. Tämä ei kuitenkaan säännöskohtaisten perustelujen perusteella ole selvää. Tutkimustietovarantoon liittyvien toimijoiden roolia tulisi jatkovalmistelussa täsmentää.

Pykäläluonnoksen 4 momentin mukaan avoimia tietoja sekä käyttörajoitettuja tietoja, joiden julkaisemiseen tai luovuttamiseen on lupa, asetetaan saataville sekä tutkimustietovarannon avoimen portaalin välityksellä että ladattavaksi avoimesta koneluettavasta rajapinnasta. Sääntelyn suhdetta tiedonhallintalakiin on käsitelty esitysluonnoksen sivulla 12. Luonnoksessa todetaan, että tutkimustietovarannossa olevan avoimen portaalin käyttöönotto merkitsee tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentin mukaista tiedon antamista sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna. Lisäksi luonnoksen perusteluissa viitataan siihen, että tiedonhallintalain 24 §:n 2 momentissa säädetään, että tietojen antamisesta muussa sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna säädetään erikseen.

Sääntelyn suhde tiedonhallintalaissa säädettyyn jää epäselväksi. Tiedonhallintalain 24 §:n 2 momenttia koskevien perustelujen mukaan "säännös olisi informatiivinen yleinen viittaussäännös, jonka tarkoituksena olisi selventää, että tietojen luovuttamisesta muulla tavalla sähköisesti on säädetty erikseen muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Pykälän perusteella viranomaisen ei voisi esimerkiksi avata tietoverkkoon yleisiä tietopalveluja viranomaisen tietovarannoissa oleviin henkilötietoja sisältäviin tietoaineistoihin, vaan tästä tulisi säätää erikseen laissa, kuten perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä henkilötietojen suojaa koskien edellyttänyt (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp)". Säännöksen tarkoituksena on näin ollen osoittaa, että muualla laissa säädettäisiin varsinaisesta oikeudesta saada tietoja sähköisessä muodossa ja yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluina.

Ehdotetussa momentissa vaikuttaa säädetyt enemmän kuvailevasti ja tiedonhallintalain kanssa päällekkäisesti luovuttamisen tavasta ja ehdoista kuin varsinaisesti viranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa tai yleisölle katseluyhteytenä toteutettuna tietopalveluna. Säättäminen varsinaisesta tiedonluovutus-oikeudesta tai tiedonsaantioikeudesta on olennaista niin julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyt kuin tiedonhallintalain 24 §:ssä säädetyt kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida sääntelyn muotoilua ja sen suhdetta edellä mainituissa laeissa säädettyyn tarkemmin ja asiaa tulisi käsitellä säännöskohtaisissa perusteluissa (vrt. esim. laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 2017/444, 5 luvun 7 §, ja siihen liittyen PeVL 2/2017 vp).

Vastaavasti momentin toisen virkkeen mukaan tutkijaa koskevia käyttörajoitettuja tietoja luovutetaan niille kolmansille osapuolille, joille tutkija antaa tutkijan profiilipalvelun kautta luvan tietojen käsittelyyn. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, kuka tietoja luovuttaa. Säädetäänkö tässä jollekin taholle velvollisuus luovuttaa näitä tietoja, vai mahdollisuus tietojen luovuttamiseen? Vai tapahtuuko luovutus automaattisesti avoimeen portaaliin niiden käyttörajoitettujen tietojen osalta, joiden osalta tutkija on profiilipalvelun kautta antanut luvan tietojen käsittelyyn? Epäselväksi jää myös säännöskohtaisten perustelujen toteutus siitä, että rajapinnan kautta tutkija voisi helpottaa omaa työtään, kun apurahahakemukseen tai raporttiin saa suoraan toisesta järjestelmästä tarvittavat tiedot ilman, että tietoja tarvitsee kirjoittaa tai kopioida uudelleen. Mihin viitataan toisella järjestelmällä? Miksi tutkija tarvitsee tähän rajapintaluovutuksia, kun tutkijan kannalta tiedot olisivat yhdessä verkkosivustossa? Toimisiko järjestelmä siten, että tutkija antaa viranomaiselle luvan luovuttaa rajapinnan kautta koneluettavassa muodossa itseään koskevat tiedot, jotka viranomaisen sitten muodollisesti luovuttaisi sääntelyn mukaisesti? Sellaisesta rajapintaluovutuksesta, jossa tutkija päättää luovuttaa omia tietojaan suoraan tutkimusrahoittajalle ei liene tarpeen säätää, koska tilanteessa ei ole kyse siitä, että viranomaisen luovuttaisi henkilötietoja tai että viranomaisen hoitaisi tiedonluovutusta teknisen rajapinnan avulla (vrt. tiedonhallintalain 24 §). Sääntelykokonaisuudessa avoimen portaalin ja tutkijan

profiilipalvelun suhde jää epäselväksi, vaikka käytännön tasolla on helppo ymmärtää, mitä jaotellulla tavoitellaan. Lisäksi tulee huomioida, että mikäli tiedot tutkimusvarannon kautta tulevat olemaan viranomaisen hallussa julkisuuslaissa tarkoitettulla tavalla, määrittyy tietojen julkisuus julkisuuslaissa säädetyn perusteella, jolloin viranomaisen ei voi sitoutua tietojen salassapitoon yli sen, mitä julkisuuslaissa tietojen julkisuudesta tai salassapidosta säädetään.

Pykäläluonnoksen 5 momentti liittyy perustelujen mukaan avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoon. Perustelujen perusteella epäselväksi jää direktiivin tarjoaman liikkumavaran hyödyntäminen säännöksessä. Säännöksen perusteluissa todetaan, että direktiivi tulee sovellettavaksi, kun sen 10 artiklan 2 kohdan edellytykset tutkimusaineistojen julkisrahoitteisuudesta ja tutkimusaineistojen avoimesti saataville asettamisesta täyttyvät. Perustelujen mukaan tutkimustietovarannon osalta tämä koskee tietovarannon avointa portaalia, jossa esille asetettuun julkisrahoitteiseen tutkimusaineistoon on sovellettava direktiivin sääntelyä. Pykäläluonnoksen mukaan momentissa säädettäisiin kuitenkin koko avoimen portaalin käytön maksuttomuudesta ja siitä, että koneluettavasta rajapinnasta tapahtuvalle avointen tietojen lataamiselle ei saa asettaa ehtoja. Mikäli tarkoitus on kansallisena ratkaisuna laajentaa direktiivin velvoite koskemaan kaikkea tutkimustietovarannon avoimessa portaalissa olevaa tietoa, kuten momenttiluonnoksessa on nyt tehty, tulisi säännöskohtaisia perusteluja täsmentää siltä osin kuin säännöksellä toteutetaan direktiivin edellyttämää laajempia velvoitteita maksuttomuudesta ja ehtojen asettamisen kiellosta kansallisin perustein.

Pykäläluonnoksen 6 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin ilmeisesti opetus- ja kulttuuriministeriön oikeudesta saada kansallisen tutkimusjärjestelmän tilastointia ja ohjaamista varten tiettyjä salassapidettäviä tietoja. Säännös ei ole siinä asetettujen velvoitteiden osalta selkeä. Salassapidettävien tietojen luovutuksen mahdollistavana säännöksenä siinä tulisi ensisijaisesti säätää tietojen luovutukseen velvoitetuista tahoista ja niiden saamiseen oikeutetuista tahoista sekä luovutettavista tiedoista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen irrottamista omaksi pykäläkseen, jossa säädettäisiin salassapidettävien tietojen tiedonsaantioikeudesta selkeämmin. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että julkisuuslain 24 §:n 21 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja luovuttaessaan tällainen toimija suorittaa kyseisessä lainkohdassa tarkoitettua intressipunninnan tapauskohtaisesti. Tämä viittaisi siihen, että luovutettavaksi ei ole tarkoitettu kuin sellaiset julkiset tiedot, jotka julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdassa säädetyn intressipunninnan perusteella on katsottu julkisiksi. Tällöin tarvetta salassapidon murtamiselle säännösperusteisesti ei ole, koska luovutettavaksi tulisi ainoastaan julkisuuslain soveltamisen perusteella julkisiksi katsotut tiedot. Tietojenluovutussäännöillä, joilla säädetään mahdollisuudesta luovuttaa tietoja kahden julkisuuslakia soveltavan tahon välillä, on tarkoitus nimenomaan säätää mahdollisuudesta salassapidettävien tietojen luovutukseen ilman velvoitetta suorittaa salassapitopykälässä mahdollisesti edellytettyä intressipunnintaa. Säännöstä ja siihen liittyviä säätämisyjärjestysperusteluja tulee kehittää jatkovalmistelussa.

5 § Yhteisrekisterinpitäjyyden edellytykset

Oikeusministeriö viittaa ehdotetun pykälän osalta edellä oleviin huomioihin, jotka koskevat esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin, ja toteaa ensinnäkin, että rekisterinpitoa koskevaa sääntelyratkaisua olisi syytä arvioida vielä tarkemmin uudelleen. Pykäläluonnoksen 2 momentissa säädettäisiin siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa muun muassa yhteisrekisterin tietojen 4 §:n mukaisesta käsittelystä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi vähintään perustella tarkemmin, mitä tämä tarkoittaa. Kuten yllä on todettu, lakiluonnoksen perusteella jää useammassa kohdassa epäselväksi se, mihin sääntely velvoittaa ja mitä tahoa. Mikäli momenttiin otetulla toteamuksella on tarkoitus osoittaa laissa säädettyjä tiettyjä tehtäviä opetus- ja kulttuuriministeriön velvoitteiksi, tulisi tämän käydä paremmin ilmi ainakin säännöskohtaisista perusteluista. Toiseksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että pykäläluonnoksesta ei kovin selkeästi ilmene se, olisiko opetus- ja kulttuuriministeriö vastuussa myös toisen rekisterinpitäjän tietovarantoon tallettamien tietojen luovuttamisesta. Tämä voisi olla tarkoituksenmukaisin ratkaisu, minkä lisäksi tietojen tallentajille olisi mahdollista säätää esimerkiksi velvollisuus varmistua henkilötietojen täsmällisyydestä ennen niiden tallentamista. Tällaisia esimerkkejä löytyy jo muualta lainsäädännöstä. Osin vaikuttaa siltä, että perimmäinen sääntelytarve ehdotetussa kokonaisuudessa liittyykin juuri viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä tietojen luovuttamisesta säätämiseen, mutta tämä ei käy luonnoksesta selväksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen valossa ei ole ilmeistä, sisältyisikö opetus- ja kulttuuriministeriölle luovutettaviin tietoihin arkaluonteisia tietoja. Mikäli näin olisi, säännöstä muotoiltaessa olisi otettava huomioon perustuslain tulkintakäytännöstä seuraavat reunaehdot. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot; sekä esim. PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp).

Lopuksi

Lakiluonnos perusteluineen vaikuttaa tässä vaiheessa keskeneräiseltä, ja vaatii vielä merkittävää jatkokehittämistä niin siinä tehtyjen perusratkaisujen kuin pykälien muotoilun osalta.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet

-

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi

DJO/ EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö, julkisoikeuden yksikkö