

Asia: VN/22448/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Museovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Museovirasto lausuu asiasta koskien esitystä Valtiokonttorista annetun lain muuttamiseksi.

#### Yleiset huomiot

Yleisellä tasolla Museovirasto katsoo nyt esitetyt, analysointi- ja raportointipalveluita koskevat muutokset Valtiokonttori-lakiin ongelmallisiksi. Museovirasto ymmärtää ja kannattaa analysointi- ja raportointipalveluiden tuottamiseen liittyviä yleistä tavoitetta, mutta näiden tavoitteiden toteuttamisen ei tule olla itseisarvollisia tai heikentää tietosuojaa, tietoturvaa tai tiedot omistavien viranomaisten vaikutusmahdollisuutta tietojen tulkitsemiselle. Tiedot omistavan viranomaisen kanssa tehtävä yhteistyö on osa tarpeellisuus- ja riskiarviointia, joka vaikuttaisi nyt ehdotetussa hallituksen esitysluonnoksessa jäävän Valtiokonttorin yksipuolisesti toteutettavaksi tai kokonaan tekemättä. Erityisesti nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa näiden asioiden huomioon ottaminen on Museoviraston näkemyksen mukaan ensiarvoisen tärkeää.

Esityksestä saa vaikutelman siitä, että Museoviraston ja usean muun eri valtionhallinnon organisaation Valtiokonttorille aiemmin esittämät aiheelliset ja perustellut huolet liittyen henkilötietojen suojaan sekä tietojen kasaumavaikutukseen ja yleiseen varautumistoimintaan on kuitattu pyrkimällä vahvistamaan ongelmalliseksi todettu käytäntö lain tasolle. Museovirasto ei näistä syistä kannata käsillä olevan hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksia liittyen Valtiokonttorin raportointi- ja analysointipalveluihin tai Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksien lisäämiseen liittyen. Museovirasto katsoo, että nykylainsäädäntö mahdollistaa jo riittävällä tavalla Valtiokonttorille analysointi- ja raportointipalveluiden tarkoituksenmukaisen tuottamisen. Mikäli eri viranomaisten kanssa yhteistyössä tehtävän luovutettavien tietojen määrittelemisessä on ilmennyt nykyisen

oikeustilan aikana haasteita, tulisi näitä yhteistyöhaasteita Museovirasto näkemyksen mukaan pyrkiä ratkomaan ensisijaisesti pehmeämmillä keinoilla, kuten analysointi- ja raportointitoimeksiantojen yhteydessä viestimällä avoimemmin ja selkeämmin niiden tavoitteista, tarpeellisuudesta ja siitä, miten tietoturva- ja tietosuojanäkökulmat on huomioitu tietopyynnön kohteena olevien tietojen osalta.

#### Vaikutustenarvioinnista

Vaikutustenarviointi on Museoviraston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tehty monelta osin melko yleispiirteisesti. Erityisesti tietojen kasaumavaikutukseen ja varautumiseen liittyvää arviointia ei ole esityksessä juurikaan avattu sen osalta, miten niihin liittyvät riskit on tarkoitettu huomioida. Nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa ja digitaalisen turvallisuuden riskitilanteessa myös tällaisten vaikutusten arviointi on Museoviraston näkemyksen mukaan erittäin tärkeässä roolissa valmisteltaessa mitä tahansa digitaalisessa muodossa olevaan tietoon liittyvää lainsäädäntöä. Lisäksi varsinainen tietosuojan vaikutustenarviointi vaikuttaisi puuttuvan kokonaan. Monessa kohtaa esitystä tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät näkökulmat on kuitattu yleisluonteisilla maininnoilla, kuten ”henkilötiedon ja salassa pidettävän tiedon säilymistä suojatussa muodossa valvotaan käsittelyn eri vaiheissa” (esitys, s. 42), mitä ei Museoviraston näkemyksen mukaan voida pitää riittävänä.

#### 2 c §

Museovirasto katsoo, että esitetty yhteistyövelvoitteen poisto analysointi- ja raportointipalveluita varten luovutettavien tietojen suhteen 2 c §:stä olennaisesti heikentää valtionhallinnon organisaatioiden vaikutusmahdollisuuksia hallita omia tietojaan tai edes tietää, mitä tietoja, milloin ja mihin tarkoitukseen on Valtiokonttorin toimesta kerätty analysointi- ja raportointipalveluiden tuottamista varten. Tällöin ilmeisenä riskinä on muun muassa kerättyjen tietojen virheellinen analysointi tai ymmärryksen puute niiden kontekstista tai asiayhteydestä. Valtionhallinnon organisaatioiden toimintakenttien kirjo on yhtä laaja kuin ihmiselämänkin, joten vertailukelpoisten tulosten aikaansaaminen ilman yhteistyötä tiedot omistavan valtionhallinnon organisaation kanssa on vaikeaa. Esimerkiksi Museoviraston vuotuisten suhteellisten tilakustannusten määrä on huomattavasti henkilömäärältään vastaavan kokoisia virastojen suurempi johtuen hallinnassamme olevien kulttuuriperintökohteiden, kuten linnojen, suurista tilakustannuksista. Ilman analysointi- ja raportointitoimeksiannon kohteen tuntemista, pelkkien lukujen perusteella voi siten esimerkiksi päätyä väärin johtopäätöksiin Museoviraston mahdollisuudesta pienentää tilakustannuksiaan.

Museovirasto viittaa 2 c §:n osalta myös Oikeuskanslerinviraston lausunnossa esitettyyn ja jakaa Oikeuskanslerinviraston huolen pykälän sanamuodon velvoittavuudesta, tiedonsaantioikeuden liiallisesta avoimuudesta ja muista perusoikeusliitännäisistä ongelmista. Lain sanamuodon muutos merkitsee merkittävää asetelman muutosta verrattuna aiempaan oikeustilaan. Aikaisempi sanamuoto "on oikeus saada" korostaa Valtiokonttorin roolia tarpeen- ja

tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa, jonka pohjalta tietoja muilta viranomaisilta pyydetään. Uusi ehdotettu muotoilu "on luovutettava" on puolestaan viranomaisten käsiä sitova ja poistaa käytännössä tiedot omistavan viranomaisen mahdollisuuden vaikuttaa tai arvioida tietojenluovutuksen tarpeellisuutta. Näin vahva paradigman muutos ei Museoviraston näkökulmasta ole tässä lausunnossa aiemmin esitettyyn viitaten perusteltua. Lisäksi Museovirasto haluaisi nostaa esille oman huolensa kyseisen pykälän perusteluissa kuvattujen tietosisältöjen suuresta laajuudesta ja niiden sisältämien henkilötietojen suuresta määrästä, arkaluonteisuudesta ja siitä riskistä, joka Valtiokonttoriin kohdistuu, mikäli kaikki nämä tiedot olisivat potentiaalisen vihamielisen toimijan saatavilla yhteen toimijaan (=Valtiokonttoriin) kohdistuvan hyökkäyksen avulla.

#### 4 b §

Museoviraston näkemyksen mukaan myös ehdotettu uusi 4 b § on ongelmallinen. Ehdotuksen mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa tietoja niille yhteisöille ja yksityisille henkilöille, joiden kanssa virasto on tehnyt hallintosopimuksen Valtiokonttorin toimialaan kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta Valtiokonttorin lukuun. Tällainen tehtävien edelleendelegointi laajentaisi tarpeettomasti potentiaalisten vihamielisten toimijoiden hyökkäysvektoria, sillä yksittäisten yritysten tietosuoja- ja tietoturvakäytännöt voivat olla tasoltaan hyvin paljon tietosuoja- ja tietoturvalainsäädännössä viranomaisilta vaadittua matalammat, puhumattakaan yksittäisistä yksityishenkilöistä. Museovirasto jakaa myös Oikeuskanslerinviraston esittämän huolen ehdotetun säännöksen perustuslakiliitännäisistä ongelmista.

#### Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lopuksi Museovirasto haluaa nostaa esille esityksen 8 luvussa esitetyn tiedonsaantioikeuksista ja henkilötietojen käsittelystä sekä henkilötietojen käsittelystä analysointi- ja raportointipalvelussa. Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säätäminen esityksessä ehdotetulla tavalla olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti mahdollista (esitys, s. 41). Asian osalta viitataan vahvasti perustuslakivaliokunnan lausuntoon 1/2018 vp, jossa on esityksen mukaan todettu, että sääntely henkilötietojen toissijaisesta käytöstä opetuksen, tietojohdantamisen sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin on perusteiltaan hyväksyttävää perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Museovirasto kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota siihen, että samaisessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kuitenkin heti perään todettu, että henkilötietojen käsittely kehittämis- ja innovointitoimintaa, joksi myös analysointi- ja raportointipalvelut on nimenomaisesti käsillä olevassa hallituksen esitysluonnoksessa useassa kohtaa todettu, varten ei ole tietosuoja-asetuksessa rinnastettu yleisen edun mukaiseksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivaksi käsittelyksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotukset henkilötietojen käytöstä kehittämis- ja innovaatiotoimintaan koskevat yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen

suojan ydintä. Valiokunta onkin kiinnittänyt tämän johdosta lausunnossaan erityistä huomiota ehdotettuihin käsittelyyn edellytyksiin (PeVL 1/2018 vp, s. 5-6).

Kuten käsillä olevassa esitysluonnoksessakin on muualla todettu, kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee henkilötietojen suojan osalta suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Erityisesti tietosuoja-asetuksen tarkoitamiin erityisiin henkilötietoihin liittyvä käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään sääntelyyn, jonka on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain ensisijaisuutta suhteessa erityislainsäädännön sääntelyyn ja pitänyt erityislainsäädännössä säätämistä suotavana ainoastaan silloin, kun se on esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä (PeVL 14/2018 vp, s. 3—5).

Museovirasto katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella nyt ehdotettu sääntelyratkaisu ei täytä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta eikä täsmällisyys-, tarkkarajaisuus- tai välttämättömyysvaatimuksia.

Roihankorpi Roni  
Museovirasto