



Valtiovarainministeriö,
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää

etunimi.sukunimi@vm.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VM040:00/2019, VM/823/03.01.00/2019

Tietosuojavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi. Aiheeseen liittyen on järjestetty tapaaminen tietosuojavaltuutetun toimistolla 9.9.2019, jossa on sovittu, että tietosuojavaltuutettu toimittaa asiassa lausunnon valtiovarainministeriölle aikaisemmasta lausunnon antamisen määräajasta poiketen, viimeistään 20.9.2019. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Henkilötiedon käsite ja suojattava oikeushyvä

Tietosuoja-asetuksessa määritellään henkilötiedolla kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, jäljempänä 'rekisteröity', liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Henkilötiedon käsitettä on laajemmin avattu henkilötietodirektiivin aikana tietosuojatyöryhmä WP29:n lausunnossa henkilötietojen käsitteestä. Sen kannalta, onko kyseessä henkilötieto, ratkaisevaa ei ole, onko tunnistaminen mahdollista tehdä kyseessä olevan rekisterinpitäjän hallussa olevilla tiedoilla.

On huolella tunnistettava henkilötiedot ja ymmärrettävä, millaisia riskejä niiden vaapaaseen saatavuuteen voi liittyä. Tällaista pohdintaa on syytä kirjoittaa auki itse hallituksen esitykseenkin. Paitsi, että henkilötiedot on tunnistettava, on osattava arvioida, millaisia riskejä se voi rekisteröidyille aiheuttaa, että kyseisenlaiset suoraan tunnistettavissa tai välillisesti tunnistettavissa olevat tiedot olisivat kenen tahansa saatavilla mitä tahansa käyttötarkoitusta varten.

Ei kuitenkaan riitä, että huomio kiinnitetään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassapidettäviin henkilötietoihin, sillä tietosuoja sääntely koskee kaikkia tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevaa tietoa. Asiasta käy ilmi, että kyse voisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoista tai opetuksen tiedoista. Näille tiedoille on tyypillistä se, että kunnan kyseisten toimialojen tiedoissa on runsaasti arkaluonteisia ja salassapidettäviä, joten riskit ovat yksilön kannalta suurempia, jos tällaiset tiedot joutuvat väärin käsiin.

Sillä muodostuuko henkilötiedoista henkilörekisteri ei ole tietosuoja-asetuksessa ratkaisevaa merkitystä. Tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta riittää, että tietoja



käsitellään automaattisella tietojenkäsittelyllä. Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

Avoimen datan määritelmän mukaan henkilötiedot eivät voi olla avoimesti avoimena datana kenen tahansa saatavilla. Henkilötietojen käsittelyyn sisältyy käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään tietosuojaperiaatteita, mm. käyttötarkoitussidonnaisuudesta siten, että henkilötietojen suhteen on noudatettava seuraavia vaatimuksia: ne on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos henkilötietoja olisi määrä viedä avoimen rajapintaan mitä tahansa käyttötarkoitusta varten, tulisi huomioon ottaa myös perustuslakivaliokunnan linjaukset. Käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyy myös julkisuuslain (621/1999) 16.3 §, jossa rajataan henkilötietojen luovuttamista suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten.

Tietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet

Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.

Tässä asiassa saamieni tietojen perusteella en näe mahdollisten henkilötietojen käyttötarkoituksesta riippumattomaa avointa saatavuutta perusteltuna eikä se luonnoksen perusteella ole ilmeisesti suunnitelmisakaan. Kerrotun perusteella, kun tarkoitus on yksinkertaistaa kuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia, ei henkilötietojen luovuttaminen rajoittamattomalle vastaanottajajoukolle liene sinänsä tarkoituksenakaan. Henkilöiden tunnistettavuus pitää vain ottaa huomioon ja ratkaista henkilötietojen suojaa kunnioittavalla tavalla uudistusta suunnitellessa. Tästä erillinen kysymys on, jos rajapinnan kautta rajatuilla vastaanottajilla, joilla olisi käsittelyn peruste ko. henkilötietojen käsittelylle, olisi pääsy tietoihin.

Jos tarkoitus on miltään osin käsitellä henkilötietoja, tulee tunnistaa rekisterinpitäjä ja myös muut relevantit roolit sekä kohdistaa vastuut sekä tunnistaa tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet.

Perustuslakivaliokunnan linjauksia

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava



perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen. Valiokunta on katsonut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisenkaltaisen sääntelymallin varaan. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Yhteenveto

Esitys, josta olen edellä lausunut, on vasta luonnos hallituksen esityksestä. Katson, että asiassa on syytä kirjoittaa perustellen auki, mihin ja millaiseen henkilötietojen käsittelyyn ollaan ryhtymässä, mikä taho olisi rekisterinpitäjä ja miten rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen mukaiset oikeudet ja tietosuojaperiaatteet on otettu huomioon. Tietosuoja-asetuksen aikana on syytä ottaa huomioon ne rajat, joissa kansallisesti voidaan säätää henkilötietojen käsittelystä. Ohessa linkit TATTI-työryhmän mietintöihin, joissa on pohdittu asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa.

Tietosuojavaltuutettu

Ylitarkastaja

Reijo Aarnio

Katja Ahola



Linkit

- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (PeVL 14/2018 vp— HE 9/2018 vp)
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_14+2018.pdf
- EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö, OM Helsinki 2018 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160626/OMML_08_2018_TATTI-loppumietinto.pdf
- EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, OM Helsinki 2017 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80098/OMML_35_2017_EUn_yleinen_tietosuoja.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin
<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin/b87a3cff-c691-d9ec-a81e-74425e021898/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin.pdf>
- Tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä
https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_fi.pdf