

Asiantuntijalausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Petteri Jartti

8.9.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta (HE 88/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Totean asiassa kunnioittavasta seuraavaa.

Oikeusministeriö on eri tavoin osallistunut esityksen valmisteleamiseen. Oikeusministeriö on lisäksi antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa valtiovarainministeriölle lausuntonsa.

Tietojen luovuttaminen yhteisrekisterinpitäjien välillä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 1 momentin 1 virkkeessä ehdotetaan, että valtionavustuksia koskevien tietojen hallinnoimiseksi, keräämiseksi, välittämiseksi ja valtionavustusten käytön valvonnan tehostamiseksi on valtionavustustoiminnan tietovaranto. Säännöskohtaisen perustelujen mukaan tietojen välittämällä tarkoitetaan sekä tietojen välittämistä muille viranomaisille että tietojen julkaisemista yleisön saataville yleisen tietoverkon välityksellä. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että valmistelussa lähtökohtana on ollut, että valtionavustuslain nykyiset tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset voisivat sopia esimerkiksi tilanteisiin, joissa uuden valtionavustustoiminnan tietovarannon yhteyteen tuotettaisiin toiminallisuuksia, joiden avulla tiedonhallintalain mukaisesti avattaisiin katseluyhteyksiä viranomaisten välille. Ehdotetun 32 c §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen yhteisrekisterinpitäjiä ovat Valtiokonttori sekä valtionapuviranomainen ja lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhteisrekisterinpitäjien välillä on tarkoitus luovuttaa tietovarantoon tallennettavia sekä julkisia että salassa pidettäviä tietoja. Luovutettavat tiedot voisivat sisältää myös arkaluonteisia tietoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säätämisen yhteydessä laajaan yhteisrekisterinpitoon perustunutta järjestelyä. Valiokunta katsoi, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksien koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (PeVL 62/2018 vp, s. 5 ja PeVL 7/2019 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatu lausunnot).

Lisäksi 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).

Ottaen huomioon edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että yhteisrekisterinpitäjillä on riittävän täsmällisesti laissa säädetyt oikeudet saada salassa pidettäviä tietovarantoon tallennettuja tietoja.

Yleisessä tietoverkossa julkaistavat tiedot ja säädöstaso

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 d §:ssä ehdotetaan sääntelyä yleisessä tietoverkossa julkaistavista tiedoista. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jossa säädettäisiin tietoverkossa julkaistavissa henkilötiedoista. Momentin mukaan palvelussa saataisiin julkaista valtionavustuksen saajana olevan luonnollisen henkilön nimi, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Palvelussa voidaan lisäksi julkaista muita valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia tietoja. Palvelussa ei kuitenkaan julkaista tietoja luonnollisille henkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä yksittäisistä hakemuksista eikä myönnettyistä valtionavustuksista, joiden suuruus on alle 1000 euroa. Momentin viimeisen virkkeen mukaan muusta julkaistavasta tietoaaineistosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan muusta julkaistavasta tietoaaineistosta, esimerkiksi oikeushenkilöille myönnettäviä ja edellä mainitun euromääräisen rajan täyttäviä avustuksia koskevista tiedoista, säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Vaikuttaa siltä, että nyt ehdotettu asetuksenantovaltuutuksen muotoilu mahdollistaisi, että julkaistavien henkilötietojen tietosisällöstä säädettäisiin osin lain tasolla ja täydentävästi valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään

tarkemmin lailla. Lailla säätämisen käsitettä perustuslakivaliokunta on avannut tarkemmin lausunnossaan PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty selvänä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyvarauksella ilmaistaan lailla säätämisen lisäksi se lähtökohta, että henkilötietojen suojaa koskeva perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavalista lainsäädäntöä (PeVL 14/2018 vp, s. 23, kts. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II—6/I).

Julkista tietopalvelua (henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa) koskeva ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Henkilötietojen julkistaminen yleisessä tietoverkossa merkitsee käytännössä julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetyn julkisten henkilötietojen sähköistä luovuttamista rajoittavasta säännöksestä poikkeamista ja käyttötarkoituksen selvittämisestä luopumista, joka on henkilötietojen suojan näkökulmasta vaikutuksiltaan varsin olennainen toimi. Julkaistavasta henkilötiedoista tulisi tämän vuoksi säätää kattavasti ja myös riittävän yksityiskohtaisesti lain tasolla.

Edellä selostettu huomioiden nyt ehdotettu asetuksenantovaltuutus vaikuttaa liian laivalta ja ongelmalliselta perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun sääntelyvarauksen näkökulmasta. Asetuksen tasolla voitaisiin henkilötietojen osalta säätää teknisluoteisempia yksityiskohtia, kuten esimerkiksi tavasta, jolla tiedot toimitetaan tietovarantoon tai tallentamisen määräajoista, missä ajassa tiedot on tallennettava tietovarantoon. Vastaava huomio asetuksenantovaltuuden väljyydestä koskee myös ehdotettua 32 b §:n 2 momenttia tietovarantoon tallennettavien henkilötietojen osalta.

Lisäksi tietosisällöt 32 d §:ssä olisi henkilötietojen osalta määriteltävä nyt ehdotettua täsmällisemmin laissa. Ehdotetun 2 momentin 2 virkkeen mukaan palvelussa voidaan lisäksi julkaista muita valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia tietoja. Tietojen määrittely jää liian ylätasoiseksi. Muotoilu sanamuotonsa mukaan mahdollistaa hyvinkin erilaisten tietojen julkaisemisen.

Ehdotetun säännöksen osalta on lisäksi otettava huomioon, että perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on käytännössään kuitenkin katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Ehdotetun 32 d §:n 3 momentin mukaan henkilötietoja voi hakea palvelusta ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rajoitus ei kuitenkaan estäisi esimerkiksi sellaista hakua, jonka perusteella voidaan saada tiedot kaikista yhdelle henkilölle myönnettyistä valtionavustuksista. Perustelujen mukaan tämä on myös yksi palvelun toteuttamisen tarkoitus. Ehdotettujen hakukriteerien suhde edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön jää epäselväksi. Vaikuttaisi siltä, että säännöksessä tarkoitetut hakukriteerit voisivat mahdollistaa myös suhteellisten laajojen eri henkilöitä koskevien tietosisältöjen saamisen yhdellä haulla, kun hakukriteerinä käytetään esimerkiksi valtionavustuksen käyttötarkoitusta. Toisaalta tapa jolla hakukriteerit on nyt ehdotettu rajattavaksi, mahdollistaisi myös edellä mainituin tavoin yhden henkilön saamien kaikkien valtionavustusten tietojen hakemisen palvelusta. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua, että hakukriteerit ovat riittävässä määrin rajattuja.

Poikkeaminen käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa tulee arvioida tietosuojasetuksen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti, joista nyt relevantti on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, josta säädetään tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

Tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus kansallisesti poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen tietosuojasetuksen 23 artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamiselle on tietosuojasetuksen kannalta hyväksyttävät perusteet.

Erityiset henkilötietoryhmät

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin mukaan Valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tietovarantoon voidaan tallentaa valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan valtionavustustoiminnan yhteydessä ei pääsääntöisesti ole tarvetta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn ja tallentamiseen. Valtionavustusten hallinnoinnissa voi kuitenkin tulla vastaan tilanteita, joissa valtionapuviranomaisen on käsiteltävä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perusteluissa todetaan edelleen, että ehdotettavassa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevassa sääntelyssä olisi kyse siitä, että yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla luodaan oikeusperusta erityisten henkilötietoryhmien tallentamiselle valtionavustustoiminnan tietovarantoon niissä tilanteissa, kun tietojen tallentaminen on tietyn valtionavustusasian hallinnoinnin kannalta välttämätöntä ja tietojen käsittely perustuu tietosuojalain 6 §:ään tai erityislainsäädäntöön. Tarkoituksena ei ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle hallinnoitaessa valtionavustuksia.

Perusteluista on havaittavissa ristiriita. Ensiksi todetaan, että säännös loisi oikeusperustan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallentamiselle. Tämän jälkeen todetaan, ettei tarkoituksena ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, onko tarkoituksena luoda oikeusperusta erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle vai säädetäänkö siitä kattavasti jo muualla lainsäädännössä. Mikäli oikeusperustasta on tarkoitus säätää tässä yhteydessä, tulee tehdä selkoa, keille kaikille yhteisrekisterinpitäjinä toimiville tahoille erityisten henkilötietoryhmien oikeusperusta on tarkoitus säätää.

Valtiokonttorin tehtävänä julkaista tietoja

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 2 b §:n 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Valtiokonttorin on julkaistava valtionavustustoiminnan tietovarannon tietoja valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa valtionavustuslain 32 d §:ssä säädetyllä tavalla. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 d §:n 1 momentissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Valtiokonttori ylläpitää 32 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua palvelua yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Valtiokonttori tuottaa ja julkaisee palvelun tietoaineiston valtionavustustoiminnan tietovarannon julkisista tiedoista.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, ovatko molemmat edellä mainitut säännökset tarpeellisia tai osin päällekkäisiä.

Petteri Jartti
Erityisasiantuntija