

Olli Mäenpää
27.5.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 20/2020 vp)

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

1. lakiehdotuksen mukaan Valtiokonttorilla ja 2. lakiehdotuksen mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä sille kuuluvan lakisääteisen analysointi- ja raportointipalvelun tuottamiseksi. Tiedonsaantioikeus koskisi valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevia rekisteritietoja toimivaltasäännöksessä mainituilta viranomaisilta.

Tiedonsaantioikeus kohdistuisi myös salassa pidettäviin tietoihin, joten sen laajuutta on arvioitava perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneiden kriteerien perusteella (ks. esim. PeVL 12/2019, s. 3-4). Niiden kannalta voidaan todeta, että tiedonsaantioikeus koskee ainoastaan välttämättömiä valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevia tietoja, joten kysymys olisi pääosin hallinnollisista tiedoista, johon ei ainakaan laajamittaisesti sisälly henkilötietoja. Tiedonsaantioikeus ei koskisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7—11 kohdan mukaisia tietoja, jotka koskevat lähinnä Suomen kansainvälisiä suhteita, valtion turvallisuutta, rikostutkintaa, tiedustelua.

Tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäisivät ehdotuksen mukaan myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät, jotka sisältävät etenkin yksityiselämän suojaan kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Luovutuksen kohteena voisivat kuitenkin olla tiedot sellaisen poissaolon kestosta, joka on aiheutunut sairaudesta, ammattitaudista tai tapaturmasta, mutta tällaiset tiedot olisi pseudonymisoitava ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Oikeutta näin rajoitettujen arkaluonteisten tietojen saamiseen voidaan pitää perusteltuna palvelukeskuksen tehtävien kannalta (vrt. myös PeVL 15/2019 vp, s. 5).

Ehdotetun viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn perusteet ja laajuus on määritelty riittävän täsmällisesti. Siinä on myös otettu huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Yhteisrekisterinpitäjä

2. lakiehdotuksen uuden 1 a §:n mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus olisi yhteisrekisterinpitäjä valtion viraston tai laitoksen, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan tai eduskunnan yhteydessä toimivan viraston

kanssa. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 26(1) artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä ovat vähintään kaksi rekisterinpitäjää, jos ne määrittävät yhdessä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Tietosuoja-asetuksen mukaan yhteisrekisterinpitäjät ”määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi”.

Tietosuoja-asetus edellyttää, että yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät kullekin rekisterinpitäjälle kuuluvan vastuualueen keskinäisellä järjestelyllä. Asetuksessa tarkoitetun keskinäisen järjestelyn sisältönä on siten yhteisrekisterin kohteiden vastuualueiden määrittely. Sen sijaan järjestelyn oikeudellista toteuttamismuotoa ei tarkemmin määritellä asetuksessa, joten se voidaan jäsenvaltiossa toteuttaa eri tavoin. Hallituksen esitys perustuu laintasoiseen sääntelyyn, jota voidaan pitää sekä tietosuojan että oikeusturvan kannalta selkeänä ratkaisuna.

Ehdotetun yhteisrekisterin ala muodostuisi organisatorisesti hyvin laajaksi, koska yhteisrekisterinpitäjiä olisivat käytännössä kaikki valtioneuvoston alaiset virastot ja laitokset sekä eduskunnan virastot. Näin laajaa yhteisrekisterinpitäjyyttä voidaan pitää poikkeuksellisenä (vrt. myös PeVL 62/2018 vp, s. 5), mutta tietosuoja-asetus ei sinänsä aseta sille esteitä. Yhteisrekisterinpitäjyyttä rajoittaa toisaalta sisällöllisesti se, että sen kohteena ovat valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ja palvelujen sekä muiden vastaavien hallinnon tuki- ja asiantuntijapalvelujen tuottamisessa tarvittavat tiedot.

Lisäksi Palvelukeskuksen yhteisrekisterinpitäjyyden kohteena olisivat ehdotetun säännöksen mukaan ainoastaan palvelukeskuksen omistamissa tietojärjestelmissä olevat tiedot. Tältä kannalta voidaan todeta, että viranomaisella on toimivalta käyttää ja käsitellä sen tietojärjestelmissä olevia tietoja tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön määrittelemissä puitteissa. Tällainen viranomaisen omien tietojärjestelmien käyttäminen ei muodosta tietosuoja-asetuksen 26(1) artiklassa tarkoitettua tilannetta, jossa vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittävät yhdessä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjyyden merkitys jää tältä kannalta verraten epäselväksi.

Muut yhteisrekisterinpitäjät vastaisivat 1 a §:n 2 momentin mukaan osaltaan muista rekisterinpitäjän tehtävistä ja toimisivat rekisteröidyn yhteyspisteenä. Muiden rekisterinpitäjien vastuu muodostuu epätarkaksi, kun otetaan huomioon, että yhteisrekisterinpitäjyys koskisi vain Palvelukeskuksen tietojärjestelmiä, joiden rekisterinpitäjä on Palvelukeskus. Tämän johdosta Palvelukeskuksella on myös rekisterinpitäjälle kuuluva vastuu.

Varsin avoimena voidaan pitää myös 1 a §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan rekistereissä olevat tallenteet olisivat Palvelukeskuksen asiakkaiden asiakirjoja. Säännös jättää avoimeksi sen, mitä rekisterejä se koskee. Julkisuuslain 5 §:n mukaan arvioituna viranomaisen rekistereissä olevat tallenteet ovat viranomaisen asiakirjoja. Säännös voi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mikä viranomainen päättää ja vastaa tällaisen asiakirjan julkisuudesta, salassapidosta ja asiakirjaan kohdistuvista tiedonhallintavelvoitteista.

Kun palvelukeskus käsittelee sen tietojärjestelmissä olevia tietoja, sen oikeudet, velvollisuudet ja vastuut rekisterinpitäjänä määräytyvät tietosuojasetuksen ja sitä täydentävä kansallisen lainsäädännön kuten erityisesti tietosuojalain mukaan. Tätä sääntelyä voitaneen pitää lähtökohtaisesti riittävänä Palvelukeskuksen käytössä sen tietojärjestelmiä. Mikäli ehdotetun 1 a §:n sisältämää sääntelyä kuitenkin pidetään joiltain osin tarpeellisena, sitä olisi aiheellista olennaisesti selventää.