

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

EU-oikeus ja tietosuoja

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

21.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sisääsioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027 annetun lain muuttamisesta (HE 210/2022 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevasta asiasta (HE 210/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sisääsioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021—2027 annettua lakia (jäljempänä rahastolaki) siten, että laissa säädettäisiin muun muassa tarvittavista muutoksista avustuksen ja maksamisen hakemisessa, sähköisen tietojärjestelmän käytöstä ja vastuista sekä tietojärjestelmässä käsiteltävien tietojen saannista ja luovuttamisesta. Hallituksen esityksen pohjana on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060 (jäljempänä yleisasetus), jossa säädetään muun muassa yleisistä sisääsioiden rahastoja koskevista varainhoitosäännöistä sekä tuensaajien ja ohjelmasta vastaavien viranomaisten tietojenvaihdosta. Oikeusministeriöllä on ollut mahdollisuus lausua esityksestä lausuntovaiheessa.

Lausun esityksen henkilötietojen suoja ja tiedonluovutussäätelyä koskevista säännöksistä sekä eräiden esitettyjen säännösten suhteesta hallinnon yleislakeihin seuraavaa:

Henkilötietojen suoja ja tiedonluovutussäätely

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

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö kiinnitti henkilötietojen suojan osalta lausuntovaiheessa huomiota erityisesti kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen sekä hallinto- ja tarkastusviranomaisen tietosuojaoikeudellisiin rooleihin. Esitystä on jatkovalmistelussa täsmennetty tältä osin ja pääsääntöisesti voidaan todeta, että hallituksen esitys on henkilötietojen suojan osalta valmisteltu huolellisesti. Esityksessä on tunnistettu, että esityksellä ehdotetaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä (ks. rahastolain 25 ja 26 §:iin ehdotetut muutokset) ja huomioitu voimassa oleva EU- ja kansallinen tietosuojasääntely. Esityksessä on lisäksi tehty asianmukaisesti selkoa EU:n tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä sekä arvioitu ehdotettavan sääntelyn oikeasuhteisuutta ja yleisen edun mukaisuutta. Ehdotettavaa sääntelyä on arvioitu asianmukaisesti myös suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Ylipäänsä esityksessä on kuvattu selkeästi, minkälaisia henkilötietoja ja miten niitä käsitellään sisäasioiden rahastoja koskevassa ohjelmassa.

Esityksessä on tehty selkoa hallintoviranomaisen toimivallasta ja tehtävistä sekä arvioitu sen tietosuojaoikeudellista roolia. Sisäministeriön, joka toimii ohjelman hallintoviranomaisena, toimivallasta ja tehtävistä säädetään rahastolain 6 §:ssä. Hallintoviranomaiselle säädetty toimivalta ja tehtävät perustuvat ennen muuta yleisasetuksen 72–76 artikloihin. Yleisasetuksen mukaan hallintoviranomaisen tehtävänä on muun muassa hoitaa ohjelmien hallintoon liittyviä tehtäviä sekä kirjata ja tallentaa sähköisesti kustakin toimesta tiedot, joita tarvitaan seurantaan, arviointia, varainhoitoa, varmennuksia ja tarkastuksia varten sekä varmistaa tietojen turvallisuus, eheys ja luottamuksellisuus ja tietojen käyttäjän todentaminen. Hallintoviranomaisen tehtävänä on lisäksi toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Huomioiden edellä mainittu hallintoviranomaiselle säädetty toimivalta ja tehtävät, esityksessä on arvioitu hallintoviranomaisen olevan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan tarkoittama rekisterinpitäjä eli tosiasiasiallisesti se taho, jolle henkilötietojen käsittelyä koskevat vastuut ja velvoitteet kuuluvat. Esityksessä ehdotetaan tältä osin, että rahastolain 26 §:n 1 momenttiin lisättäisiin säännökset sisäministeriön rekisterinpitäjyydestä. Lisäys on arvioitu tarpeelliseksi, jotta sääntely ei jättäisi avoimeksi, mikä taho vastaa henkilötietojen käsittelystä ja siihen liittyvistä vastuista ja velvoitteista. Esitykseen ei ole tältä osin huomautettavaa.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntovaiheessa huomiota myös tarkastusviranomaisen tietosuojaoikeudelliseen rooliin ja piti tärkeänä arvioida, tulisiko tarkastusviranomaiselle

ehdotetun käyttöoikeuden sijaan säätää tiedonsaantioikeudesta sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Esityksessä on tehty tarkempaa selkoa tarkastusviranomaisen toimivallasta ja tehtävistä. Voimassa olevan rahastolain 7 §:n mukaan tarkastusviranomaisena toimii valtiovarainministeriö, joka huolehtii yleisasetuksen 77–79 artiklassa sekä rahastolain 7 ja 22 §:ssä säädetyistä tehtävistä.

Tarkastusviranomaisen vastuulla on muun muassa suorittaa järjestelmätarkastuksia, toimien tarkastuksia ja tilintarkastuksia hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaan toiminnan sekä tilitykseen sisältyvien menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi. Esityksessä ei sinänsä ole tarkemmin selostettu tarkastusviranomaisen tietosuojaoikeudellista roolia. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 21) todetaan ainoastaan, ettei esityksellä ehdoteta muutoksia tarkastusviranomaisen voimassa olevaan tietosuojaoikeudelliseen asemaan. Esityksestä ei esimerkiksi käy selkeästi ilmi, mikä tarkastusviranomaisen tietosuojaoikeudellinen rooli voimassa olevan sääntelyn mukaan on. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että esityksessä on tarkoitettu, että tarkastusviranomainen toimisi yleisasetuksessa ja rahastolaissa säädetyistä tehtäviä hoitaessaan itsenäisesti ja vastaisi näitä tehtäviä hoitaessaan henkilötietojen käsittelystä sekä käsittelyä koskevista vastuista ja velvoitteista rekisterinpitäjänä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tässä esityksessä säädettäisiin ainoastaan sisäasioiden rahastojen ohjelman asiointi- ja käsittelyjärjestelmän rekisterinpidosta. Koska esityksessä on luovuttu siitä, että tarkastusviranomaiselle säädettäisiin käyttöoikeus sisäasioiden rahastojen ohjelman asiointi- ja käsittelyjärjestelmään, tarkastusviranomaisella ei olisi oikeuksia myöskään päättää henkilötietojen käsittelystä. Näin ollen sille ei myöskään kuuluisi rekisterinpidollista vastuuta järjestelmästä ja järjestelmässä käsiteltävistä henkilötiedoista. Käyttöoikeuden sijaan esityksessä ehdotetaan, että rahastolain 25 §:n 3 momentissa säädettäisiin hallintoviranomaisen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tarkastusviranomaiselle tarkastustehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Ehdotettu ratkaisu vaikuttaa henkilötietojen suojan näkökulmasta tarkoituksenmukaiselta eikä esitykseen ole tältä osin huomautettavaa.

Lain 25 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettäväksi ehdotetut tiedonsaantioikeudet on muotoiltu sinänsä asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan asiaan liittyvän vakiintuneen käytännön valossa (ks. esim. PeVL 73/2018 vp). Vaikka tiedonsaantioikeus on molemmissa momenteissa sidottu välttämättömään, jää tiedonsaantioikeus jossain määrin väljäksi, koska tiedonsaantioikeus on määritelty laajasti tarkastus- ja arviointitehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin. On kuitenkin suhteellisen

tavanomaista, että tällaisiin tarkoituksiin säädettäviä tiedonsaantioikeuksia on vaikea täsmentää lainsäädännössä, koska valvonta- ja arviointitehtävien kannalta välttämättömiä voivat olla monenlaiset tiedot, joita on mahdoton täsmentää etukäteen. Lisäksi säätämisyjärjestysperustelujen mukaan järjestelmässä käsiteltävät tiedot eivät olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden osalta tiedonluovutuksista säätäminen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa erityisen tärkeää. Säännöskohtaisissa perusteluissa on myös 3 momentin osalta perustellusti tarkemmin avattu, mitä sääntelyä momentissa tarkoitetaan, kun momentissa viitataan Euroopan unionin lainsäädäntöön.

Ehdotetun sääntelyn suhde yleislakeihin

Ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaa olevan jossain määrin päällekkäisyyttä hallinnon yleislaeissa jo säädetyn kanssa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu selkeästi kantaa, onko näiltä osin tarkoitus poiketa yleislaeissa säädetystä ja osin jää epäselväksi, onko erillinen säännös perusteltu tai välttämätön. Alla on tarkemmin viitattu näihin säännöksiin, joiden osalta suhde yleislakeihin jo säädettyyn jää epäselväksi:

Lain 15 §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi päällekkäistä sääntelyä hallintolain ja toisaalta sähköisestä asiointista annetun lain kanssa asian vireilletulosta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tehty selkoa, onko tarkoitus ollut poiketa yleislakien sääntelystä. Ellei tarkoitus ole poiketa hallintolaissa ja sähköisestä asiointista annetussa laissa säädetystä, vaikuttaa sääntely tarpeettomalta, joskin vireilletulosta on säädetty myös voimassa olevassa laissa siltä osin kuin kyse on asian vireilletulosta sähköinen lomake toimitettaessa.

Lain 16 §:n 3 momenttiin ehdotetun muutoksen osalta perustelujen ensimmäisen virkkeen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus muuttaa voimassa olevaa sääntelyä sisällöllisesti vai ainoastaan sen sanamuotoja. Jos tarkoitus on muuttaa sääntelyä sisällöllisesti, muutoksen tarvetta ei ole varsinaisesti perusteltu.

Lain 25 §:ään lisättäväksi ehdotetun 6 momentin pykälän sanamuodon ja säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää hieman epäselväksi, onko momentin jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitettu velvoittaa liitännäisjärjestelmän omistaja avaamaan tekninen rajapinta hallintoviranomaiselle ja valvontaviranomaiselle vai onko

säännöksen tarkoitus vain ikään kuin varmistaa sitä, että teknisen rajapinnan kautta luovutetaan vain tietoja, joihin em. viranomaisilla on tiedonsaantioikeus. Jos tarkoitus on jälkimmäinen, voisi selkeämpää olla säätää esimerkiksi siitä, että teknisen rajapinnan avulla voidaan siirtää vain tietoja, joihin mainituilla viranomaisilla on tämän lain tai yleisasetuksen nojalla oikeus lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Sinänsä on kuitenkin selvää, että tietojen antotavasta säätämällä (teknisen rajapinnan käytön mahdollistaminen) ei voida laajentaa varsinaista tiedonsaantioikeutta. Säännös ei siis ylipäänsä vaikuta välttämättömältä. Vastaavasti ehdotetun 25 §:n 7 momentin ensimmäisen virkkeen tarpeellisuus herättää kysymyksiä. Tiedonhallintalain 22 §:ssä säädetään siitä, että tietyissä tilanteissa viranomaisella on lähtökohtainen velvollisuus avata tekninen rajapinta. Toisaalta edellä mainitussa pykälässä säädetään siitä, että viranomaisen voi avata teknisen rajapinnan tiedonsaantiin oikeutetulle viranomaiselle myös muissa tilanteissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty edellä mainittujen ehdotettujen säännösten suhdetta tiedonhallintalaissa yleislakina säädettyyn.

Ehdotetun 31 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus hallintoviranomaisen tekemään päätökseen tehdään 26 §:ssä tarkoitetussa tietojärjestelmässä. Oikaisuvaatimuksen voisi toimittaa myös sisäministeriön kirjaamoon. Hallintolaissa ei yleislain tasolla määritellä oikaisuvaatimuksen toimittamistavasta muuta kuin, että se on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Momentissa nyt säädettäväksi ehdotetuista asioista, eli käytännössä oikaisuvaatimuksen toimitustavoista ja -osoitteista, ilmoitetaan tyypillisesti oikaisuvaatimusohjeissa, eikä näistä olisi tarpeellista säätää erikseen, koska oikaisuvaatimusohjeen antamiseen olisi joka tapauksessa laissa säädetty velvollisuus ja tieto toimitustavasta ja -osoitteesta tulee ilmoittaa ohjeissa.