MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
Luonnonvaraosasto
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale

MUISTIO
10.4.2018

HE 26/2018 vp

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta 10.4.2018

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 26/2018 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Esityksessä ehdotetaan annettaviksi lait maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännön osalta henkilötietojen käsittelyä koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sekä direktiivi.

Tässä muistiossa esitykseen liittyviä asioita tarkastellaan seuraavassa järjestyksessä:

- Yleistä EU:n tietosuojauudistuksesta
- Henkilötietojen käsittelyn sääntely nykyisin ja jatkossa
- Maa- ja metsätalousministeriön erityislainsäädännön tarkistustyö
- Tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara
- Ehdotukset
- Riippuvuus muista esityksistä

Yleistä EU:n tietosuojauudistuksesta

Henkilötietolaki (523/1999) perustuu EU-direktiiviin.[1] Direktiiviä voidaan pitää vanhentuneena. Direktiivi on annettu aikana, jolloin henkilötietojen käsittely tapahtui pääsääntöisesti paperimuodossa.

Euroopan unionin uudet henkilötietojen suojaa koskevat uudet säädökset ovat yleinen tietosuoja-asetus[2] ja tietosuojadirektiivi.[3] Tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018 lukien ja se on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Tietosuojadirektiivin soveltamisala on suppeampi ja se koskee lähinnä oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan toimintaa. Tietosuoja-asetusta täydentäisi jatkossa

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta

oikeusministeriön hallinnonalan yleislakina tietosuojalaki. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle maaliskuun alussa 2018.[4]

Tietosuojadirektiivi pantaisiin kansallisesti täytäntöön oikeusministeriön hallinnonalan yleislailla. Hallituksen esitys on annettu eduskunnalle huhtikuussa 2018.[5]

Henkilötietojen käsittelyn sääntely nykyisin ja jatkossa

Henkilötietojen suojaa koskeva sääntely säilyy keskeisiltä osin ennallaan. Henkilötietojen käsittelylle tulee olla peruste lainsäädännössä. Voimassa olevassa lainsäädännössä tältä osin keskeinen säännös on henkilötietolain 8 §, joka sisältää henkilötietojen käsittelyn oikeusperustojen luettelon. Tietosuoja-asetuksen 6 artikla sisältää samantyyppisen henkilötietojen oikeusperustojen luettelon. Henkilötietojen käsittelyn perusteena voi olla esimerkiksi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite tai sopimuksen täytäntöönpaneminen.

Henkilötietojen käsittelyn pääperiaatteet ovat myös samat kuin aikaisemmin. Virheellisiä henkilötietoja ei saa käsitellä. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla tarpeellista asianomaiseen käyttötarkoitukseen. Myöskään vanhentuneita henkilötietoja ei saa käsitellä. Lisäksi tulee huolehtia henkilötietojen suojaamisesta kaikelta lainvastaiselta käsittelyltä.

Tietosuoja-asetukseen sisältyy myös uutta sääntelyä. Asetus antaa rekisteröidylle eli sille, jonka henkilötiedoista on kyse, useita oikeuksia. Yksi tällainen säännös[6] on rekisteröidyn oikeus vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilötietojen käsittely tulisi pysäyttää ja henkilötiedot siirtää toiseen järjestelmään rekisteröidyn esittämän väitteen tutkimisen ajaksi. Asetuksessa on nykyistä laajemmat oikeussuojakeinot. Uutta ovat myös hallinnolliset seuraamukset. Tietosuojalakiehdotuksen mukaan hallinnolliset seuraamukset eivät kuitenkaan koskisi esimerkiksi viranomaisia ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.[7]

Tietosuoja-asetuksen tuomaa uutta sääntelyä ovat menettelysäännökset siitä, miten toimitaan tietoturvaloukkauksen sattuessa. Tietosuoja-asetuksessa on myös yksityiskohtaista sääntelyä siitä, miten varmistetaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus ulkoistettaessa henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimia.[8] Tietosuoja-asetuksen terminologian mukaan tämä ulkopuolinen taho, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun, on henkilötietojen käsittelijä.[9] Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös tietosuojavastaavan nimittämisestä.

Maa- ja metsätalousministeriön erityislainsäädännön tarkistustyö

Maa- ja metsätalousministeriössä päätettiin tehdä Euroopan unionin tietosuojauudistuksesta johtuva tarkistustyö yhtenä lakihankkeena. Tämä hallituksen esitys kattaa säädöshankkeen asettamispäivänä voimassa olleen lainsäädännön ja siihen valmistelun aikana tehdyt muutokset.

Tämän hallituksen esityksen rakenne on siinä mielessä poikkeava, että nykytilan arviointia koskeva jakso on laaja. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on kuten muillakin hallinnonaloilla

[4] Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)
[5] Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp)
[6] Tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa tarkastellaan jäljempänä tässä muistiossa.
[7] Ks. ehdotus tietosuojalaiksi 25 § (HE 9/2018 vp).
[8] Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on joitain esimerkkejä ulkoistuksesta. Ks. hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.6 luku.
[9] Ks. tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmä (8 kohta).

paljon henkilötietojen suojaa koskevaa erityislainsäädäntöä. Hallituksen esityksen valmistelun aikana on arvioitu, miltä osin nykyinen sääntely on EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista.[10]

Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, miltä osin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntö kuuluu tietosuojadirektiivin soveltamisalaan.[11] Oikeusministeriön tietosuojalakia koskevan ehdotuksen asiasisällön selvittyä osoittautui myös tarpeelliseksi tarkistaa Suomen metsäkeskusta koskevaa lainsäädäntöä.[12] Henkilötietojen suojaa koskevien säännösten tarkistustyön aikana selvisi, että vielä on voimassa sellaista luopumisetuuksiin liittyvää lainsäädäntöä, joka on tietosuoja-asetukseen liittyvän tarkistustyön sijaan tarpeen kumota.[13]

Maa- ja metsätalousministeriön lainsäädännön tarkistustyössä tuli luonnollisesti ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin lisäksi kyseisiin säädöksiin liittyvien yleislakien valmistelu. Näiden yleislakien keskeisen valmistelun ajoittuminen viime vuoden loppupuolelle ja tämän vuoden alkuun on osaltaan vaikuttanut maa- ja metsätalousministeriön esityksen valmistelun aikatauluun. Valmistelun aikana ei ole ollut mahdollista tehdä lainsäädäntöön ns. kokonaisuudistusta. Tähän esitykseen sisältyvät siten EU:n tietosuoja-asetuksesta johtuvat välttämättömimmät muutokset.

Tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara tarkoittaa, että asetus sisältää nimenomaisia säännöksiä, jotka sallivat kansallisen lainsäädännön joko siten, että sääntely täydentää tietosuoja-asetuksen sääntelyä tai siten, että sääntelyssä voidaan poiketa tietosuoja-asetuksesta. Tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön ala on suppea.

Tietosuoja-asetuksen 6 artikla sallii täydentävää lainsäädäntöä seuraavien henkilötietojen käsittelyn perusteiden osalta (ns. oikeusperustat):

- rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite
- rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen
- yleistä etua koskeva tehtävä

Tietosuoja-asetus sallii kansallista asetusta täydentävää lainsäädäntöä myös kansallisesta valvontaviranomaisesta ja hallinnollisista seuraamuksista. Asetus sallii kansalliset säännökset jatkossakin henkilötunnuksesta.

Tietosuoja-asetus koskee henkilötietojen käsittelyä eikä sillä puututa jäsenvaltioiden julkisuuslainsäädäntöön. Asetuksen 86 artikla nimenomaisesti sallii henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamisen kansallisella tai unionin lainsäädännöllä.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.1–2.7.9 luvuissa on tietosuoja-asetuksen artikloittain ja luvuittain tarkasteltu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä ja sen asetuksenmukaisuutta. Tarkastelussa osoittautui, että ministeriön lainsäädäntö on nykyisellään pääosin tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran mukaista. Tältä osin voidaan todeta, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan luettelo asioista, joista voidaan kansallisesti säätää, on hyvin

[10] Tämä arvio käy ilmi hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.1-2.7.9 luvuista.
[11] Tämä arvio käy ilmi hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.10 luvusta.
[12] Ks. hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.11 luku ja tämän muistion Ehdotukset -luku.
[13] Ks. hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.12 luku.

samantyyppinen kuin se luettelo asioista, joista perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen käsittelyn osalta on tarpeen säätää.

Ehdotukset

Maa- ja metsätalousministeriön erityislainsäädännössä yksi ilmeinen muutettava asia ovat säädösviittaukset. Viittaukset henkilötietolakiin on korvattu pääsääntöisesti viittauksilla tietosuoja-asetukseen ja ehdotettuun tietosuojalakiin. Ehdotettuun tietosuojalakiin ei ole kuitenkaan viitattu silloin, kun tietosuojalaissa ei ole asianomaisessa säännöksessä mainitusta henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä asiasta säännöksiä.

Joltain osin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännöstä löytyi esimerkkejä, joissa rekisterinpitäjää ei ollut selkeästi yksilöity lainsäädännössä ja tältä osin ao. lakien säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi. Rekisterinpitäjän määrittely on tärkeää sen vuoksi, että tietosuoja-asetuksesta tulee rekisterinpitäjälle useita velvoitteita ja täytyy tietää, mikä taho vastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta.[14]

Kiinteistötietojärjestelmää ja kiinteistörekisteriä koskeviin erityislakeihin sisällytettäisiin selvyyden vuoksi informatiivinen säännös tietosuoja-asetuksen korvaussäännöksen ensisijaisuudesta siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta.[15]

Maatalousyrittäjien luopumistukia ja eläkkeitä koskevien lakien säännöksiä henkilötietojen säilytysajoista tarkistettaisiin. Voimassa olevassa luopumistukia koskevassa lainsäädännössä on viittauksia työntekijän eläkelain (395/2006) asiakirjasäilytyssäännöksiin. Säännökset on tarkistettu yhteistyössä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen kanssa siten, että säilytysaikasäännökset on kytketty luopumisetuusasioiden käsittelyn erityispiirteisiin.

Metsähallituksen erävalvonnasta annettu laki (1157/2005) on tämän esityksen tarkastelun kohteena olevasta erityislainsäädännöstä ainoa laki, joka kuuluu tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Erävalvonnan osalta on tarpeen viitata tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain ohella myös ehdotettuun lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Viime mainittua sovellettaisiin erävalvontaan vain siltä osin kuin on kyse rikosten ennaltaehkäisemisestä ja suppeasta esitutkinnasta.[16] Viime mainitun osalta tulisivat sovellettavaksi myös ne säännökset, jotka koskevat poliisin henkilötietojen käsittelyä. Kyseistä lainsäädäntöä ollaan uudistamassa EU:n tietosuojauudistuksen johdosta.[17]

Tietosuojalakiehdotukseen ei sisälly säännöksiä rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta julkisen sektorin osalta. Tietosuojalakiehdotukseen sisältyy kuitenkin rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista koskevia säännöksiä muun muassa journalistisen tarkoituksen, tieteellisen tutkimuksen ja arkistoinnin osalta. Yksi rekisteröidyn oikeuksia koskeva säännös on tietosuoja-asetuksen 18 artikla, jonka perusteella rekisteröity voi vaatia henkilötietojensa käsittelyn rajoittamista tietyin perustein. Yksi tällainen peruste on henkilötietojen paikkansapitämättömyys. Tietosuoja-asetuksen säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilötietojen normaali käsittely tulee rekisteröidyn vaatimuksen käsittelyn ajaksi pysäyttää ja rekisteröidyn vaatimukseen liittyvät henkilötiedot käytännössä siirtää johonkin muuhun järjestelmään. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön

[14] Rekisterinpitäjää koskevia säännöksiä tarkastellaan hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.1 luvussa (alaotsikkona Rekisterinpitäjä).
[15] Hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.9 luku.
[16] Tietosuojadirektiiviä tarkastellaan hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.10 luvussa.
[17] Tämän muistion loppuosassa tarkastellaan tähän esitykseen liittyviä muita lakihankkeita.

esitetään säännöksiä, jolla poikettaisiin kyseisestä artiklasta. Säännökset koskisivat viranomaisia ja eräitä muita tahoja, joihin sovelletaan hallintolakia (434/2003). Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa.

Seuraavassa tietosuoja-asetuksen 18 artiklasta poikkeamista havainnollistetaan esimerkin valossa. Esimerkin lähtökohtana on rekisteröidyn rekisterinpitäjälle tekemä väite siitä, että jotkin henkilötiedot eivät pidä paikkansa. Miten rekisterinpitäjän tulee silloin toimia? Mitä oikeuksia rekisteröidyllä on?

- Hallintolain säännökset rajoittavat sitä, miten rekisterinpitäjä voi itse käyttää ao. henkilötietoja päätöksenteossa:
    - Hallintolaki edellyttää asioiden käsittelemistä yhdessä, jos yhden hallintoasian ratkaiseminen saattaa merkittävästi vaikuttaa toisen hallintoasian ratkaisemiseen.[18]
        - Asioiden yhdessä käsittelemisen velvoite tarkoittaa, ettei rekisterinpitäjä voisi tehdä rekisteröidyn oikeusturvaan vaikuttavia päätöksiä ennen kuin on selvittänyt ao. henkilötietojen paikkansapitävyyden.
- Tietosuoja-asetuksessa edellytetään, että vain täsmällisiä henkilötietoja saa käsitellä.
    - Sen ajan, kun on epäselvää, pitävätkö tietyt henkilötiedot paikkansa, ei tietoja voisi luovuttaa sivullisille.[19]
- Hallintolaissa säädetään muun muassa asian selvittämisestä sekä hallintopäätöksen sisällöstä ja perustelemisesta.
    - Rekisterinpitäjän tulisi joko oikaista virheelliset tiedot tai vaihtoehtoisesti tehdä hallintopäätös, jossa tämä perustelee, miksi tiedot pitävät paikkansa.
    - Rekisterinpitäjän päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus.
- Rekisteröidyllä on lisäksi muitakin oikeussuojakeinoja käytössään:
    - asian ilmoittaminen tietosuojavaltuutetulle
    - kantelu ylemmälle viranomaiselle tai laillisuusvalvojille (s.o. oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies)
- Rekisteröidyn oikeusturvan kannalta merkitystä on myös virkavastuusäännöksillä

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä mainitut säännökset takaavat rekisteröidyn oikeusturvan. Hallintoa koskevassa lainsäädännössä on jo huolehdittu oikeusturvatakeista siten, että rekisteröidyn oikeusturvaa vaarantamatta voidaan poiketa tietosuoja-asetuksen 18 artiklasta.

Lisäksi ehdotuksiin sisältyy säännös, joka koskee Suomen metsäkeskusta. Metsäkeskuslakiin sisällytettäisiin säännös, jonka mukaan se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Tällainen säännös on Suomen riistakeskuksesta erityislainsäädännössä. Säännöksellä on merkitystä sen vuoksi, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voisi määrätä viranomaisten lisäksi myöskään itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei ole perusteita, miksi Suomen riistakeskus olisi tässä asiassa eri asemassa kuin Suomen metsäkeskus.[20]

[18] Ks. hallintolain 25 §.

[19] Henkilötietojen luovuttamisen sivullisille pitää ylipäätään perustua lakiin. Julkisuuslaissa viranomaisten henkilötietojen luovutuksia koskeva keskeinen säännös on julkisuuslain 16 §:n 3 momentti. Vaikka muut luovutuksen edellytykset täyttyisivätkin, mutta tietojen oikeellisuudesta on epäselvyyttä, ei tietoja voitaisi luovuttaa eteenpäin. Rekisterinpitäjä toimisi tietosuoja-asetuksen vastaisesti, jos hän käsittelisi eli luovuttaisi paikkansapitämättömiä henkilötietoja.

[20] Asiaa tarkastellaan hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.7.11 luvussa.

Lisäksi tähän esitykseen sisältyy kaksi lakiehdotusta, joilla kumottaisiin kaksi maa- ja puutarhatalouden harjoittamisesta luopumiseen liittyvää vanhaa lakia. Kyseisten lakien nojalla ei enää myönnetä eikä makseta etuuksia.

Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys on riippuvainen seuraavista esityksistä:

- hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)
- hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen
- turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp)
- poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva hallituksen esitys (esittely: viikko 23)[21]
- henkilötietojen käsittelyä Tullissa koskeva säädöshanke (esittely: viikko 25)[22]
- hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp)
- hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)
- hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ruokavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 8/2018 vp)

Hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa maa- ja metsätalousministeriö on tarkistanut valtioneuvoston hankeikkunasta tähän esitykseen riippuvuussuhteessa olevien sisäministeriön ja valtiovarainministeriön säädöshankkeiden aikataulun. Eduskunnalla on kevätkaudella 2018 käsiteltävänään lukuisia lakiehdotuksia, joita on tarkoitus muuttaa samanaikaisesti. Kaikkea muutettavien lakiehdotusten säännösten päällekkäisyyttä ei voi välttää. Tässä esityksessä päädyttiin poliisin ja Tullin henkilötietojen käsittelyä koskevien lakiviittausten osalta siihen, että maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annettuun lakiin (lakiehdotus 21) ja Metsähallituksen erävalvonnasta annettuun lakiin tulee yleisluonteinen viittaus kyseiseen uudistettavaan lainsäädäntöön. Tarkoituksena on, ettei tämän esityksen lakiehdotusten voimaantulo viivästyisi enempää näiden sisäministeriön ja valtiovarainministeriön lakihankkeiden takia.

Hallituksen esityksen riippuvuutta muista esityksistä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksen yleisperustelujen 6 luvussa.

[21] Hankeikkunan tieto 10.4.2018.
[22] Hankeikkunan tieto 10.4.2018.