VALTIOVARAINMINISTERIÖ

**Vastine** VN/10464/2019 VM

3.6.2020

Hallintovaliokunnalle

hav@eduskunta.fi

**Kirjallinen vastine saatuihin asiantuntijalausuntoihin hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 20/2020 vp)**

Otsikkoasiassa valtiovarainministeriö esittää kunnioittaen seuraavaa:

Lausunnoissa pidettiin esitettyä analysointi- ja raportointipalvelutoimintaa yleisesti kannatettavana ja merkittävänä ehdotuksena parantaa tiedon järjestelmällistä hyödyntämistä tiedolla johtamisessa ja tietoperusteisessa päätöksenteossa valtionhallinnossa. Lisäksi useassa lausunnossa todettiin, että esitystä on tarkennettu aiemmin annettujen lausuntojen perusteella ja kokonaisuus on hyvin valmistelu. Ministeriö esittää alla tarkentavia huomioita asiantuntijalausunnoissa esiin tuotuihin seikkoihin eri teemojen osalta myös muutaman tulkinnan selkeyttämiseksi.

**Analysointi- ja raportointipalvelun toteuttaminen käytännössä**

Lain voimaantullessa analysointi- ja raportointipalvelutoiminnan mahdollistava tekninen ympäristö on rakennettuna. Virastojen ja yhteisten palveluntuottajien kanssa yhteistyössä valmistellaan tarvittavat toimet henkilötietojen käsittelyn mahdollistamiseksi ja käydään läpi hyödynnettävät tietokokonaisuudet. Samalla perustellaan, miksi ja miltä osin henkilötietojen käyttö on tarpeellista ja välttämätöntä valtionhallinnon toiminnan kehittämisen, ohjaamisen ja johtamisen tueksi. Asia on dokumentoitu jatkossa tarvittavilta osin myös rekisteriselosteissa ja päivitetyssä tietosuojavaikutustenarvioinnissa. Tietojen käsittelyprosessi valmistellaan ja toteutetaan yhteistyössä turvasektorin kanssa. Muiden virastojen osalta tämä tehdään keskitetysti ja jokaisella virastolla on mahdollisuus osallistua. Turvasektoriin luetaan tässä asiassa myös sisäministeriö. Erityistä huomiota kiinnitetään tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin, kuten tietojen kasautumiseen.

Tietojen luovuttamisen osalta yhdessä lausunnossa esitettiin huoli siitä, kuka päättää tietojen luovuttamisesta. Lakiehdotusten mukaan analysointi- ja raportointipalvelutoiminnassa hyödynnettävät ja toimintaan luovutettavat tiedot omistaa virasto ja tietojen luovutuksesta päättää kukin virasto itsenäisesti omien tietojensa osalta ehdotetun lain mukaisesti. Käytännössä yhteiset palveluntuottajat luovuttavat hallinnoimistaan tietojärjestelmistä virastoa koskevat tiedot. Tietojen luovuttamisen prosessi ja luovutettavien tietojen kokonaisuus käydään läpi yhdessä analysointi- ja raportointipalveluja tuottavien Valtiokonttorin ja palvelukeskuksen, tietoja teknisesti luovuttavien valtion yhteisten palveluntuottajien sekä tiedot omistavien virastojen ja laitosten kanssa. Samalla perustellaan tietojen hyödyntämisen tarkoituksenmukaisuus ja välttämättömyys toiminnan kehittämiseen, ohjaamiseen ja johtamiseen. Tällä läpikäynnillä varmistetaan yhteisymmärrys osapuolten kesken ja mahdollistetaan tietojen käyttö. Käyttöönoton jälkeen analysointi- ja raportointipalveluissa tietoalustalle haetaan hyödynnettäväksi vain kunkin

analysointitoimeksiannon edellyttämät välttämättömät tiedot (tietojen minimointi). Samalla arvioidaan myös tietojen käytön oikeasuhteisuus, välttämättömyys ja kasautumisvaikutus.

Lausunnossa esitettiin myös huoli siitä, voivatko osakeyhtiömuotoiset Haus kehittämiskeskus Oy ja Hansel Oy päättää tietojen luovuttamisesta. Yhteisistä palveluntuottajista Haus ja Hansel ovat valtion omistamia osakeyhtiöitä ja ne toimivat prosessissa tietojen teknisenä luovuttajana tiedot omistavien virastojen tietojen osalta. Oman toimintansa yhteydessä rekistereihin keräämiensä tietojen luovutuksista yhtiöt päättävät itse. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2019 vp) ja talousvaliokunta on mietinnössään (TaVM 1/2020) hallituksen esityksen (HE 47/2019 vp) käsittelyssä todenneet, että Hansel Oy hoitaa myös julkisia hallintotehtäviä ja on velvollinen noudattamaan myös julkisuuslakia tiedon luovuttamisen osalta.

Saadussa lausunnossa edelleen on todettu, että tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä tulisi täsmentää siten, että tiedonsaantioikeuden mukaiseen tietojen luovuttamiseen velvollinen toimivaltainen viranomainen ilmenisi selkeästi laista. Tässä kappaleessa aiemmin on kuvattu tietojen omistajuus ja tietojen luovuttamisen prosessi. Käsityksemme mukaan säännös ja sitä koskevat perustelut ovat selkeät ja ehdotettua muotoilua ei tarvitse muuttaa.

Auditoinneista vastaava viranomainen on huomauttanut, että suunnitellussa toiminnassa käytettäviä järjestelmiä ei ole vielä auditoitu ja niistä saatuja tuloksia, jotka sisältävät myös riskit ja niiden hallintatoimet, ei ole saatettu avoimesti valtion virastojen turvallisuustoimintojen saataville. Käytännössä auditoinnit tullaan tekemään palvelun rakentamisen viimeistelyvaiheessa samanaikaisesti, kun tietojen luovuttamisen yksityiskohtainen läpikäynti toteutetaan tietoja luovuttavien tahojen kanssa. Ministeriön käsityksen mukaan lain tulee olla voimassa, jotta tietojen luovuttaminen olisi mahdollista, sillä järjestelmän rakentamisen viimeistely edellyttää, että palvelun edellyttämiä henkilötietoja voidaan ottaa vastaan. Auditointi tehdään todellisesta toiminnasta ja toiminnassa olevasta prosessista. Esitämme, että auditointiprosessi voidaan aloittaa välittömästi ja toteuttaa samanaikaisesti järjestelmän viimeistelyn kanssa. Auditointiprosessi voidaan saattaa loppuun lain tultua voimaan. Varsinainen suunniteltu tuotannollinen analysointi- ja raportointipalvelutoiminta aloitetaan vasta, kun auditointi on tehty sekä sen perusteella tehtävät riskienhallintatoimenpiteet on toteutettu palvelun osalta.

Rahoituksen osalta analysointi- ja raportointipalvelutoimintaan liittyen valmisteleva ministeriö toteaa, että yksittäisen viraston työmäärä ei muutu kohtuuttomasti ja toiminnan tekninen mahdollistaminen on osa hallinnon digitalisaatiota ja tiedonhallintalain täytäntöönpanon edellyttämiä viraston vastuulla olevia toimia. Tämä ei edellytä lisärahoitusta. Virastot eivät joudu maksamaan analysointi- ja raportointipalvelun tuotteista, joita Valtiokonttori tuottaa yleiseen tarpeeseen valtion kokonaisetua tavoittelevina palvelutuotteina. Palvelukeskuksen virastoille tarjoamat suoritteet ovat niitä tilanneille asiakkaille maksullisia.

**Tarkennus rekisterinpitoon, rekisteröidyn oikeuksiin ja tietosuojaan**

Rekisterinpidon osalta lausunnoissa esitettiin huoli, että tietojen luovutuksen osalta toimialasta vastaavan ministeriön johdolla tietoja läpikäytäessä ministeriöllä ei olisi toimivaltaa päättää tietojen luovuttamisesta niiltä osin kuin virasto on rekisterinpitäjä. Ministeriön tehtävä tältä osin ei muuta viraston rekisterinpitäjyyttä ja tarkoitus on, että usean viraston ollessa kyseessä ministeriön johdolla käydään asia läpi yhteistyössä käytännön toteutuksen osalta, kuten tiedonhallintalain 22 §:n 3 momentissa säädetään. Tällöin hyödynnetään turvasektorin substanssiasiantuntemusta etenkin niiden omien tietojensa käyttöön liittyen, jotta varmistetaan tietosuoja- ja tietoturvanäkökohdat. Tiedot omistavalla viranomaisella on mahdollisuus luokitella itse omat tietonsa kuten tähänkin saakka.

Rekisterinpitäjyyteen liittyvä määrittely tarkennetaan Palvelukeskuksen ja Valtiokonttorin tietosuojaselosteessa hallituksen esityksen mukaisesti. Rekisteröidyn oikeudet määräytyvät suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella, kun käsittelyperuste on lakiehdotuksessa annettu analysointi ja raportointipalvelutehtävä tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c alakohdan mukaan ja sen mukaan määräytyvät myös rekisteröidyn oikeudet. Tällä hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus säätää poikkeuksia rekisteröidyn oikeuksiin.

Tietojen osalta kiinnitetään erityistä huomiota tietosuojan säilymiseen (esim. tulevien matkojen tietoja ei siirretä analysointi- ja raportointipalveluun ja tehdyistä toistuvista matkoista arvioidaan kumulatiivisen kasautumisvaikutuksen riski). Tietosuoja turvataan myös tietosuojavaikutustenarvioinnilla ja auditoinnilla.

**Tarkennus tietojen käsittelyperusteeseen, käytettäviin tietoihin ja tietojen käsittelyyn**

Analysointi- ja raportointipalvelutoiminnassa tietojen käsittelyn oikeusperusteeksi on Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan oikein tunnistettu tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c ja e alakohdat. Kun analysointi- ja raportointipalveluissa analysoidaan ja raportoidaan virastojen toimeksiannosta asiakasvirastojen suunnittelu- ja selvitystehtävää varten, on käsittelyn oikeusperuste tietosuojalain 4 §:n 2 kohta.

Tietojen käytön tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä perustelee se, että tietoja on voitava hyödyntää valtion toiminnan kehittämisessä, ohjaamisessa ja johtamisessa.

Suunniteltu toiminta ei sisällä tietojen käsittelyn osalta tilastoviranomaisen tehtäviä eikä Valtiokonttoria ja palvelukeskusta ole tarkoitus säätää tilastoviranomaisiksi.

Henkilötietojen yksilöinti on tehty ehdotuksen perusteluissa pykälässä mainittujen tietokategorioiden osalta ja niiden käytön tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi on kuvattu huolellisesti ehdotuksen perusteluissa. Toimintaa aloitettaessa tietosisältöjen kokonaisuus käydään yhdessä läpi toimijoiden ja tiedot luovuttavien tahojen kanssa kuten edellä on jo kuvattu.

Tarkennuksena tietojen käsittelyyn liittyen todetaan, että kun tietoja ”ei luovuteta”, niitä ei silloin myöskään käsitellä, koska ei ole mitään käsiteltävää, mitä palveluun olisi luovutettu.

Analysointi- ja raportointipalvelutoiminnassa ei ole tarkoitus käyttää tietoa rangaistuksista, ulosottovelallisuudesta ja turvakiellon piirissä olevien henkilöiden osoitetiedoista. Näitä tietoja ei edes siirretä palveluun ja koska niitä ei käytetä, ei niiden käyttöä myöskään perustella.

Tietojen käsittelyssä tunnisteellisia pseudonymisoituja henkilötietoja käsitellään ainoastaan tietojen yhdistämisen vaiheessa.

Eduskunnan lausunnon mukaan sen erityisasema on huomioitu lakiehdotuksissa riittävällä tavalla ja eikä sillä ole huomauttamista analysointi- ja raportointipalvelua koskeviin säädöksiin. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että tiedon käytön institutionaalisista ja sisällöllisistä rajauksista olisi syytä säätää laissa. Valtiovarainministeriö tarkentaa, että eduskunta ei ole riippumattoman asemansa vuoksi analysointi- ja raportointipalvelujen toiminnan kohteena eikä sitä ole velvoitettu palvelukeskuksen asiakkuuteen. Tämän vuoksi rajausta ei ole tarpeen lisätä säädöstekstiin. Lisäksi ei ole tarpeen säätää esteitä sille, etteikö eduskunta tai sen yhteydessä tai valvonnassa toimivat virastot voisivat halutessaan käyttää toimeksiantopohjaisesti analysointi- ja raportointipalveluja. Siltä osin kuin eduskunnan tai sen yhteydessä tai valvonnassa toimivien virastojen tietoja on lähdetietojärjestelmissä, niitä voidaan hyödyntää summatason vertailutietojen tuottamisessa kuten lähdejärjestelmissä, jotta analysointitoiminnassa tuo-

tetut luvut täsmäävät muissa asiayhteyksissä käytettyihin lukuihin. Myös analysointi- ja raportointipalveluiden tekninen toteutus on järkevää rakentaa siten, että halutessaan edellä mainitut organisaatiot pystyvät hyödyntämään toimeksiannosta analysointi- ja raportointipalveluja.

**Tarkennus erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin**

Tieto sairauspoissaolon kestosta ei sellaisenaan ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto. Yksistään tieto sairauspoissaolosta, sen kestosta tai sairauslomalla olemisesta ei ole terveyttä koskeva tieto. Koska analysointi- ja raportointipalvelutoiminnassa hyödynnettävä sairauspoissaolon kestoa kuvaava tieto on lähdejärjestelmässä luokiteltu ammattitautiin, työtapaturmaan ja sairauspoissaoloon, hyödynnetään suunnitellussa toiminnassa luokitustietoa aihepiiristä tarvittaessa tehtävien analyysien laadinnassa. Toiminnassa ei käsitellä terveydentilaa koskevia diagnoositietoja. Yllä esitetyn vuoksi pykälän ehdotettu muotoilu on kuitenkin perusteltu.

Vaihtoehtoisesti, koska ei ole tarkoitus tuottaa virheellistä kuvaa sairauspoissaolon kestoa koskevan tiedon asemasta sellaisenaan osana erityisiä henkilötietoryhmiä, ministeriö esittää selkeyden vuoksi tarkennusta lakiehdotuksiin. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 c §:n 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 1 b §:n 2 momentti voitaisiin tarvittaessa muuttaa muotoon (muutosesitys lihavoitu alla tekstissä):

> *”Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei luovuteta lukuun ottamatta tietoa sellaisen poissaolon kestosta,* ***minkä on luokiteltu aiheutuneen*** *sairaudesta, ammattitaudista tai tapaturmasta. Tietoja käsiteltäessä on noudatettava asianmukaisia suojatoimia. Tiedot on pseudonymisoitava ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Julkaistavat tulokset on anonymisoitava tai aggregoitava siten, että yksittäistä henkilöä ei tiedoista voi tunnistaa.”*

**Tarkennus yhteisrekisterinpitoon**

Yhteisrekisterinpitäjäksi ehdotetaan kaikkia sellaisia tahoja, jotka tosiasiallisesti käyttävät rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voivat toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Palvelukeskus ja sen asiakkaat, jotka määritellään tarkemmin pykälässä, ovat yhteisrekisterinpitäjiä, koska ne on säädetty yhteisrekisterinpitäjiksi ja ne määrittelevät yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjyyden osalta ministeriö haluaa selventää, että palvelukeskus on kunkin tällaisen asiakkaan kanssa erikseen yhteisrekisterinpitäjä. Selvennys tässä vastineessa on tarpeen, koska muutamassa lausunnossa yhteisrekisterinpitäjyys tulkittiin laajaksi järjestelyksi palvelukeskuksen ja sen kaikkien mainittujen asiakkaiden kesken.

Yhteisrekisterinpitäjyyden osalta rekisterinpitoon liittyvät vastuut kuvataan 2. lakiehdotuksen lain 1 a §:ssä. Palvelukeskuksen tuottamissa tietosuojaselosteissa kuvataan rekisteröidyn informointiin liittyvät olennaiset seikat. Yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyviä palvelukeskuksen velvoitteita tarkennetaan palvelukeskuksen ja asiakkaan välisellä henkilötietojen käsittelyyn liittyvällä sopimuksella. Tietosuojaselosteissa yksilöidään käsiteltävät tietoryhmät.

**Ministeriöön 3.6.2020 saapunut Suojelupoliisin lausunto**

Ministeriö katsoo, että Suojelupoliisin antaman lausunnon vuoksi ei ole tarpeen muuttaa säädösehdotuksia.

Tässä lausunnossa esitetyn perusteella ministeriö katsoo, että lakiehdotuksiin ei ole tarpeen tehdä muutoksia pois lukien yllä ehdotettu vaihtoehtoinen muutos säädöstekstiin.

| | |
|---|---|
| Neuvotteleva virkamies | Jarmo Huotari |
| Finanssineuvos | Markus Siltanen |
| Erityisasiantuntija | Pauliina Pussinen |