Olli Mäenpää
16.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskeva sääntely

Valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaisiin 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentissa määritellyt tiedot, joihin voi sisältyä myös henkilötietoja. Tietovarantoon voitaisiin säännöksen mukaan tallentaa myös valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lakiehdotuksessa säännellään muutenkin henkilötietojen käsittelyä. Tietovarantoa koskeva ehdotus on siten merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3—4). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu

luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevaa tarkempaa laintasoista sääntelyä, jossa määritellään myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, voidaan näiden lähtökohtien mukaan pitää perusteltuna.

Esitykseen sisältyy lisäksi säännöksiä, joilla rajoitetaan julkisuutta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuuden välttämättömistä rajoituksista on säädettävä lailla erikseen. Myös tältä osin tietovarannon tietoja koskeva laintasoinen sääntely on välttämätöntä.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Esitys mahdollistaisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn. Tosin esityksen perustelujen mukaan tällaisia tietoja käsitellään valtionavustusasioissa vain harvoin. Esitykseen sisältyy myös erityissäännöksiä tällaisten tietojen säilytystarpeen arvioinnista vähintään viiden vuoden välein ja tällaisten tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa on suojeltava erityisen tarkasti, koska sen käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta 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. 3). Ehdotettua sääntelyä voitaneen näiltä osin pitää riittävänä. Sääntelyn tarkempi arviointi kuuluu näiltä osin erityisvaliokunnan tehtäviin.

Tietovarannon tietojen julkisuus ja yksittäiset haut

Valtiokonttorin ylläpitämästä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelusta saisi lakiehdotuksen 32 d §:n 3 momentin mukaan hakea yksittäisinä hakuina hakea henkilötietoja ainoastaan käyttäen hakuperusteena valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta. Ehdotetun säännöksen arvioinnissa on lähtökohtana, että tietovarantoon talletettavat tiedot ovat viranomaisen hallussa olevia tallenteita (ks. myös PeVL 14/2022 vp, s. 3). Tällaiset

tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta tallenteesta. Myös tietovarannon tietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät siten julkisuuslain mukaan.

Hakuperusteiden yksilöinti laissa rajoittaa julkisuusperiaatteeseen perustuvaa jokaiselle kuuluvaa oikeutta itse päättää hakuperusteista. Tältä osin merkitystä myös sillä, että viranomaiselle ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista (PeVL 73/2018 vp, s. 6-7).

Julkisuusperiaatteen toteuttaminen on myös tietosuoja-asetuksen mukaan yleinen etu, joka muodostaa asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn ja siten myös tällaisten tietojen luovuttamisen perusteen. Virallisten asiakirjojen julkisuus on yleinen etu, joka voi oikeuttaa virallisiin asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen, kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappaleesta ilmenee. Tällainen julkisuus on kuitenkin sovitettava yhteen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa, kuten tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa nimenomaisesti edellytetään.

Ehdotetulle rajoitukselle on julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisen kannalta tässä yhteydessä hyväksyttävät perusteet. Julkisuusperiaatetta ehdotetulla tavalla rajoittavaa sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä toisen perusoikeuden, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, turvaamiseksi. Niiden suojan kannalta on olennaista, että tietoja ei voida kyseisestä tietovarannosta hakea erilaisina massahakuina (PeVL 17/2021 vp, s. 42, PeVL 32/2008 vp, s. 2-3). Ehdotettu rajoitus täyttää nämä perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvat vaatimukset.

Tietovarannon tietojen julkaiseminen

Lakiehdotuksen 32 d §:n 2 momentin mukaan tietovarantoon talletetuista henkilötiedoista saadaan Valtiokonttorin ylläpitämässä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä julkaista valtionavustuksen saajana olevan luonnollisen henkilön nimi, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Tällainen henkilötietojen julkaiseminen on perustuslain puitteissa mahdollista toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (ks. PeVL 17/2019 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Julkisuusperiaatteeseen perustuva julkisten tietojen luovuttaminen on tietosuoja-asetuksen 86 artiklan edellyttämällä tavalla sovitettava yhteen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään sovittamaan yhteen julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan vaatimukset. Sääntelyn peruslähtökohtaan ei ole huomauttamista,

kun otetaan huomioon, että valtionavustuksen saajana olevan luonnollisen henkilön nimi, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen ovat sinänsä julkisia tietoja. Lisäksi kysymyksessä on julkisten varojen käyttöä koskeva perusinformaatio, jolla mahdollistetaan myös niiden käytön valvonta, joka kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueelle. Sääntelyllä siten myös edistetään valtionavustusta koskevien tietojen yleistä saatavuutta, mikä osaltaan turvaa perustuslain 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla perusoikeutena määritellyn julkisuusperiaatteen toteutumista.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa voitaisiin lisäksi julkaista muita valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia tietoja. Myös tältä osin sääntelyn voidaan katsoa aiheellisella tavalla turvaavan julkisuusperiaatteen toteutumista. Koska tietovarantoon voitaisiin tallettaa myös arkaluonteisia tietoja ja osa tiedoista voisi olla muulla perusteella salassa pidettäviä, julkaistavien tietojen määrittely on kuitenkin välttämätöntä yksityiselämän ja muiden lakisääteisten salassapitoperusteiden suojaamiseksi rajoittaa säännösperustaisesti vain tietovarannon muihin julkisiin tietoihin.

Salassapidettävien tietojen luovuttaminen

2. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin mukaan siinä mainituilla viranomaisilla olisi oikeus saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi ne välttämättömät salassa pidettävät tiedot, jotka liittyvät 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseen. Lakiehdotuksen 2 c §:n 1 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada siinä yksilöidyt välttämättömät salassapidettävät tiedot muilta viranomaisilta eräin rajoituksin, jotka koskevat myös erityisiä henkilötietoryhmiä.

Perustuslakivaliokunta on tällaisia viranomaisten välisiä tiedon luovuttamista ja saamisoikeutta koskevia säännöksiä arvioidessaan katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (esim. PeVL 10/2022 vp). Jos tietosisältöjä ei ole yksilöity, tietojen saamis- ja luovuttamisoikeus pitää sitoa tietojen välttämättömyyteen. Lisäksi etenkin arkaluontoisten tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä (esim. PeVL 21/2020 vp, s. 5).

Ehdotetun sääntelyn voidaan Valtiokonttorin tietojensaantioikeuden osalta katsoa täyttävän nämä kriteerit, kun myös otetaan huomioon, että 2 c §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttorille ei luovuteta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eräitä yksilöityjä terveystietoja lukuun ottamatta. Epäselvempää on, voidaanko 2 b §:n 1 momentissa määriteltyjen erityisviranomaisten tiedonsaantioikeutta pitää riittävän täsmällisesti määriteltynä, sillä sen kohteena olisivat myös tiedot kuntien ja hyvinvointialueiden rekistereissä, joiden ylläpitäjänä Valtionkonttori toimii. Nämä rekisterit sisältävät myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia

tietoja. Vaikka erityisviranomaisten tiedonsaantioikeus onkin säädännäisesti ehdotettu rajattavaksi välttämättömiin tietoihin, erityisvaliokunnissa olisi paikallaan tältä osin arvioida tiedonsaantioikeuden täsmentämisen ja rajoittamisen tarvetta erityisten henkilötietoryhmien osalta esimerkiksi samalla tavoin kuin 2. lakiehdotuksen 2 c §:n 2 momentissa.

Henkilötietojen määrittely laissa

Lakiehdotuksen 32 b §:n 2 momentin mukaan tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavia henkilötietoja olisivat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä valtionavustuksen käyttötarkoitus ja valtionavustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Henkilötietoja eivät saman säännösehdotuksen mukaan olisi muut tietovarantoon tallennettavat tiedot, kuten siinä mainitut valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskeva tiedot sekä osoitetiedot. Toisaalta 32 d §:n 2 momentin mukaan henkilötietoja olisivat muun muassa avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen.

Henkilötietojen määrittely sisältyy välittömästi sovellettavaan yleiseen tietosuoja-asetukseen, eikä jäsenvaltiolla ole tältä osin kansallista liikkumavaraa henkilötietojen määrittelyyn. Jäsenvaltio ei siten voi määritellä henkilötietojen sisältöä ja alaa omalla lainsäädännöllään. Kansallisen liikkumavaran puuttuessa jäsenvaltion lainsäädännöllä ei voida ehdotetulla tavalla rajata joitakin henkilötietoryhmiä henkilötietojen käsitteen ulkopuolelle eikä myöskään lisätä henkilötietojen alaan tietoryhmiä, jotka eivät ainakaan ilman muuta ole tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Laintasoisen sääntelyn tarpeellisuutta ja perusteltavuutta on näiltä osin välttämätöntä arvioida erityisvaliokunnassa, ja sääntelyä on mahdollisesti täsmennettävä tai karsittava ottaen huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämä, välittömästi sovellettava sääntely.