TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 6632/93/22

15.9.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan ensinnäkin valtionavustuslakiin lisättäväksi uusi 6 a luku, jossa säädettäisiin valtionavustustoiminnan tietovarannosta. Toisekseen esityksessä ehdotetaan lisättävän tähän liittyvät Valtiokonttorin uusia tehtäviä koskevat säännökset valtiokonttorista annettuun lakiin. Kolmanneksi esitys sisältää valtionavustuslain nojalla annettavaksi kaavaillun valtioneuvoston asetusluonnoksen.

Tietosuojavaltuutetun toimistolta ei ole pyydetty esityksestä lausuntoa sen valmisteluvaiheessa, mutta esitysluonnoksesta on käyty yleisluontoista keskustelua valtiovarainministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston välillä marraskuussa 2020 järjestetyssä palaverissa.

Voidaan todeta, että esityksessä on otettu pääpirteissään asianmukaisesti huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle erityissäätelylle asettamat reunaehdot ja tehty selkoa kansallisesta sääntelyliikkumavarasta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on niin ikään arvioitu verrattain kattavasti sääntelyn suhdetta perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Keskityn seuraavassa tarkastelemaan esityksen 1. lakiehdotusta eli valtionavustuslain muuttamista koskevaa sääntelyä. Lausun lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta kunnioittavasti seuraavaa.

Laki valtionavustuslain muuttamisesta

32 a §. Valtionavustustoiminnan tietovaranto

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtionavustuksiin liittyvien tietojen hallinnoimiseksi, keräämiseksi, välittämiseksi ja käytännön valvonnan tehostamiseksi luotavasta valtionavustustoiminnan tietovarannosta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kyseiseen tietovarantoon tallennettavien tietojen sisällöstä ja luonteesta. Säännöksen mukaan tietovarantoon voitaisiin tallentaa muiden momentissa lueteltujen tietojen ohella myös välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtionavustustoiminnan yhteydessä ei pääsääntöisesti ole tarvetta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn ja tallentamiseen. Perustelujen mukaan tällaisia tilanteita voi kuitenkin tulla vastaan. Tällaisissa tilanteissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi tietosuojalain 6 §:ään. Toisekseen perustelujen mukaan olisi mahdollista, että erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä säädetään erityislainsäädännössä.

Edelleen perustelujen mukaan säännöksessä olisi kyse siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla luodaan oikeusperusta erityisten henkilötietojen henkilötietoryhmien tallentamiselle tietojärjestelmään niissä tilanteissa, kun tietojen tallentaminen on tietyn valtionavustuslain hallinnoinnin kannalta välttämätöntä ja käsittely perustuu tietosuojalain 6 §:ään tai erityislainsäädäntöön. Tarkoituksena ei perustelujen mukaan ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle hallinnoitaessa valtionavustuksia.

Lähtökohtana on, että EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietoryhmien osalta jonkin asetuksen 9 artiklan 2 kohdan käsittelyperusteen on täytyttävä. Nyt tarkasteltavan säännöksen osalta on katsottu, että käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan lähtökohtaista erityisten henkilötietoryhmien käsittelykieltoa ei sovelleta, jos

> ”käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion *lainsäädännön nojalla*, edellyttäen että se on *oikeasuhteinen* tavoitteeseen nähden, siinä *noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan* ja siinä *säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi*”.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomioni siihen artiklan asettamaan lähtökohtaan, että henkilötietojen käsittelystä on säädettävä unionin oikeudessa tai kansallisessa sääntelyssä. Nyt tarkasteltavan valtionavustuslain 32 a §:n 2 momentin perustelujen mukaan käsittely perustuisi kansallisen tietosuojan yleislain - eli tietosuojalain - 6 §:ään. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei tarkenneta, mihin tietosuojalain 6 §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen käsittely perustuisi, mutta toisaalla esityksessä todetaan, että 6 §:ssä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on mahdollista, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (ks. s. 28). Toisekseen valtionavustuslain 32 a §:n 2 momentissa tarkoitettu käsittely voisi perustua erityissääntelyyn, mutta joka tapauksessa tarkoitus ei ole, että käsittely perustuisi nyt säädettävän sääntelyyn.

On todettava, että kyseinen esitys erityisten henkilötietoryhmien käsittelyperusteesta on monimutkainen. Erityisesti herää kysymys, voiko tietosuojalain 6 § toimia esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyperusteena. Kansallisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta kysymys lienee siitä, onko tarkasteltavassa esityksessä tunnistettu asianmukaisesti valtionapuviranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännös taikka yksityiskohtaisempi henkilötietojen käsittelyä koskeva säännös, eli käsittelyperusta.

<u>Suojatoimet</u>

Toisena seikkana koskien tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan kansallisen sääntelyjen kriteerejä kiinnitän huomiota artiklassa tarkoitettuihin suojatoimiin. Kyseisen g alakohdan mukaan kansallisessa sääntelyssä on käsittelyperusteen ohella säädettävä asianmukaisista ja erityisistä suojatoimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Valtionavustuslain 32 a §:n 2 momentin perustelujen mukaan suojatoimien osalta ehdotettavassa 32 c §:ssä säädettäisiin tietojen suojaamista koskevista viranomaisten vastuista sekä 32 e §:ssä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilytysaikaan liittyvästä rajoituksesta. Voidaan todeta, että säilytysaikoja ja rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta tarkentavat kansalliset säännökset voivat olla tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja suojatoimia, eikä tältä osin ole huomautettavaa.

Sen sijaan esitysluonnoksessa on vain maininta (s. 28) tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetystä 11-kohtaisesta esimerkkiluettelosta mahdollisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Kyseisten suojatoimien sovellettavuus nyt säädettäväksi ehdotettavan henkilötietojen käsittelyn yhteydessä on relevantti kysymys ottaen huomioon, että tietosuojalain 6 § katsottaisiin sellaisenaan käsittelyn oikeusperusteeksi tietyissä tilanteissa.

32 b §. Valtionavustustoiminnan tietojen tallentaminen ja toimittaminen

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tietovarantoon toimitettavista vähimmäistiedoista. Tietovarantoon tallennettavia henkilötietoja olisivat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Muista tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavista muun muassa valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista vähimmäistiedoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Kursorisen asetusluonnoksen läpikäynnin perusteella toimitettavista henkilötiedoista säädettäisiin ainakin asetuksen 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä koskevat tietovarantoon toimitettavat tiedot. Pykälän 1 momentin luettelon 4 kohdan mukaan valtionavustuksen hakijasta ja saajasta on toimitettava ulkomaisen avustuksen hakijan ja saajan nimi.

Tältä osin nostan esiin sen lähtökohdan, että perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla, joten lainsäätäjän voi olla syytä selvittää, ovatko kaavaillut asetuksella tallennettavaksi säädettävät henkilötiedot sellaisia, että niistä ei tarvitse laintasolla säätää.

32 c §. Valtionavustustoiminnan tietovarannon rekisterinpitäjä ja tiedonhallinta

Ehdotettavan säännöksen 1 momentin mukaan valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen yhteisrekisterinpitäjiä ovat Valtiokonttori sekä valtionapuviranomainen ja lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä. Yhteisrekisterinpitäjyydestä ja tehtävien jakautumisesta säädettäisiin tarkemmin 1 ja 2 momentissa.

Sen arvioiminen, onko eri viranomaistoimijoiden katsottava olevan yhteisrekisterinpitäjiä, on perusteellista toimijoiden roolien ja vastuiden analysointia vaativa tehtävä. Lähtökohtana voidaan pitää, että yhteisrekisterinpitäjyyden voidaan katsoa olevan tarkoituksenmukainen ratkaisu, jos rekisterinpitäjien suorittaman henkilötietojen käsittelytarkoitus liittyy läheisesti toisiinsa. Allekirjoittaneella ei ole ollut mahdollisuutta

tehdä yksityiskohtaista analyysiä yhteisrekisterinpitäjyyden asianmukaisuudesta tässä tapauksessa taikka siitä, olisiko eri viranomaistoimijoita tarkoituksenmukaisempaa pitää erillisinä rekisterinpitäjinä (taikka henkilötietojen käsittelijöinä).

EU:n tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa on erikseen säädetty mahdollisuudesta säätää yhteisrekisterinpitäjien keskinäisestä vastuunjaosta kansallisessa lainsäädännössä. Tarkasteltavan 32 c §:n 2 momentin mukaan kukin toimija vastaa oman valtionavustustoimintansa osalta rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta, toimii rekisteröidyn yhteyspisteenä ja vastaa muista rekisterinpitäjän tehtävistä. Niin ikään kukin toimija päättää tietojen luovuttamisesta muissa kuin 32 d §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.

Valtiokonttori puolestaan vastaisi pykälän 1 momentin mukaan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen teknisestä toiminnasta ja käytettävyydestä sekä teknisestä rajapinnasta tietojen tallentamista ja vähimmäistietojen toimittamista, käsittelyä ja luovutusta varten sekä tietojen eheydestä ja säilyttämisestä.

Säännöksessä näytettäisiin täten säänneltävän keskeisimmistä rekisterinpitäjien vastuista. On huomattava, että tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan keskeisimpien yhteisrekisterinpitäjien vastuiden määrittely laissa ei poista tarvetta määritellä yksityiskohtaisesti vastuita erikseen jollain muulla järjestelyllä. Esityksestä ei ilmene, onko pykäläehdotuksessa tarkoitettu säätää rekisterinpitäjien vastuista tyhjentävästi vai ainoastaan keskeisiltä osin.

Ehdotettavan 32 c §:n 3 momentissa säädettäisiin, että Valtiokonttori vastaa valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa kaikista rekisterinpitäjän tehtävistä. Tältä osin huomioni kiinnittyy siihen, että momentista ei käy ilmi, olisiko Valtiokonttori tässä tapauksessa ainoa rekisterinpitäjä vai olisiko kaikki vastuut vain säädetty Valtiokonttorille. Epäselvyyksien poistamiseksi momenttia voi olla syytä tarkentaa.

32 d §. Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käytön palvelu ja palvelussa julkaistava tietoaineisto

Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin henkilötietojen hakemisesta palvelusta. Tältä osin totean, että säännös näyttäisi olevan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa siitä, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä ei voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina.

32 e §. Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi

Säännöksen 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin, että valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavat myönnettyjä valtionavustuksia koskevat tiedot ja asiakirjat on säilytettävä kymmenen vuotta valtionavustuksen viimeisen erän maksamisesta.

Toisekseen momentin mukaan valtionapuviranomainen ja lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä voivat kuitenkin lain 13 §:n 4 momentissa tarkoitettua valtionavustusta tai erityisistä syistä muutakin valtionavustusta myöntäessään päättää tietojen ja asiakirjojen pidemmästä säilytysajasta.

Kolmanneksi momentin mukaan tietovarantoon tallennettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilytystarve on arvioitava uudelleen vähintään viiden vuoden välein.

Neljänneksi momentin mukaan tietovarantoon tallennettavat kielteistä valtionavustuspäätöstä koskevat tiedot ja asiakirjat on säilytettävä viisi vuotta valtionavustuspäätöksen tekemisestä.

Totean tältä osin, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään henkilötietojen säilytyksen rajoittamisesta. Artiklan mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Asetuksen johdantoosan 39 kohdan mukaan henkilötietojen säilytysaikojen asettaminen on rekisterinpitäjälle kuuluva tehtävä. Toisaalta tietosuoja-asetus jättää kansallista liikkumavaraa säätää säilytysajoista 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeisen lausuntokäytännön valossa voidaan todeta, että kansallista erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole korkeamman riskin käsittelystä, kuten arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä (ks. PeVL 14/2018 vp).

Esityksessä on arvioitu ja perusteltu laajasti säilytysaikoja koskevan erityissääntelyn tarpeellisuutta (ks. erityisesti jakso 4.1.4 ja säännöskohtaiset perustelut). Esityksessä on päädytty arvioon, että arkaluonteisten henkilötietojen säilytyksen ohella myös niin sanottujen tavallisten henkilötietojen säilyttämisestä tulisi säätää yksityiskohtaisesti ja kattavasti. Perustelut eivät näytä liittyvän niinkään käsittelyn riskeihin, vaan valtionavustustoiminnan yhtenäistämiseen liittyviin näkökohtiin.

Muiden kuin arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja koskevalle sääntelylle ei näyttäisi tässä tapauksessa täten olevan perustuslaista taikka tietosuoja-asetuksesta johtuvia syitä. Näin ollen lainsäätäjän arvioitavaksi jää, onko sääntely perusteltua, mutta joka tapauksessa on otettava huomioon, että kansallisella lailla ei voida säätää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita laajemmasta ja pidemmästä oikeudesta henkilötietojen säilyttämiseen.

Apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa