TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Lausunto

19.9.2024

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa tietosuojavaltuutetun toimistolta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 79/2024 vp). Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa. Todettakoon, että tietosuojavaltuutetun toimisto on asian varsinaisessa lausuntopyyntövaiheessa antanut oman lausuntonsa 13.6.2024.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtiokonttorista annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, rikosvahinkolakia, valtion virkamatkoilla sattuneiden vahinkojen korvaamisesta annettua lakia, tapaturmavirastosta annetun lain kumoamisesta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Esityksen mukaan Valtiokonttorin tehtävät ajantasaistettaisiin, lakiin lisättäisiin säännökset sen tiedonsaantioikeuksista sekä tehtäisiin muita vähäisempiä korjauksia. Valtiokonttorin tehtävänä olisi ylläpitää sähköistä järjestelmää, josta hankintayksikkö saa tiedon hankintailmoituksen julkaisemisesta ja julkaisemisen ajankohdasta. Lisäksi Valtiokonttorille kuuluisivat myös sen aiemmin valtiovarainministeriön määräyskirjeen nojalla hoitamat sähköisten liiketoiminta-asiakirjojen välitysverkoston toimintaan liittyvät tehtävät.

Tietosuojan näkökulmasta käsiteltävässä hallituksen esityksessä keskeisimmät ehdotukset perusteluineen kohdistuvat Valtiokonttorin tietojen saantioikeuksien laajentamiseen ja täsmentämiseen. Esitetyt tiedonsaantioikeudet kohdentuisivat Valtiokonttorin oikeuteen saada tietoja valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan sekä valtion vahingonkorvaus-, etuus- maksuvapautus- ja jäämistöoikeudellisiin asioihin liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelutehtävää koskevaa tiedonsaantioikeutta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo edelleen aiemman lausuntonsa mukaisesti, että myös tietosuojan näkökulmasta on perusteltua pyrkiä mahdollisimman kattaviin ja selkeisiin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin, kuten myös mahdollisimman selkeisiin säädöksiin siitä, missä tarkoituksissa Valtiokonttorin keräämiä tietoja voidaan käsitellä.

Hallituksen esityksen mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus käsitellä esityksen mukaisiin tietoihin sisältyviä henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn mukaisesti, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Analysointi- ja raportointipalvelussa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta esityksessä puolestaan todetaan, että ”Tässä tehtävässä saisi edelleen tietosuojalaissa tarkoitetulla tavalla käsitellä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, sillä käsittelyn oikeusperusteesta ehdotetaan säädettäväksi jäsenvaltion lainsäädännössä tämän esityksen mukaisesti. Lisäksi ehdotus täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen edellytyksen henkilötietojen käsittelylle yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.” Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa aiemman lausuntonsa tavoin, että mikäli käsittelyn arvioidaan perustuvan useampaan käsittelyperusteeseen, tulisi esityksestä käydä selkeästi ilmi, miltä osin sovellettavaksi tulisi c alakohta ja miltä osin e alakohta. Se, mihin käsittelyperusteeseen käsittely perustuu, vaikuttaa esimerkiksi siihen, mitä oikeuksia rekisteröidyllä on suhteessa rekisterinpitäjään kyseessä olevan henkilötietojen käsittelyn osalta. Tämän vuoksi on tärkeää, että henkilötietojen käsittelyä koskevassa erityislainsäädännössä yksilöidään nimenomaisesti, mihin käsittelyperusteeseen käsittely on kulloinkin kytketty, eli mihin yleisen tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Todettakoon myös, että pelkkä käsittelyn oikeusperusteen tunnistaminen ei riitä, vaan lisäksi tulee arvioi-da ja perustella, että lainsäädäntö täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta). Tietosuojavaltuutetun toimisto pyysi aiemmassa lausunnossaan, että esitykseen tulisi täydentää tätä koskeva arvio. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että arviota on nyt tehty hallituksen esityksessä, esittäen perusteluita yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käyttämiseksi henkilötietojen käsittelyn käsittelyperusteena.

Tietosuoja-asetuksen sääntely lähtee riskiperusteisesta lähestymistavasta. Käsiteltävien tietojen laatu ja määrä vaikuttavat asetuksen mukaisesti riskin arviointiin. Hallituksen esityksessä on hyvin tunnistettu, että Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksien nojalla käsiteltäväksi tulisi myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuojan toteutumisen näkökulmasta on erittäin keskeistä, että kynnys käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja pidetään yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla välttämättömyydessä.

Esityksestä syntyvän käsityksen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Tietosuojavaltuutetun toimisto korostaa, että tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta on säädetty tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan jäsenvaltioille antaman kansallisen harkintamarginaalin perusteella. Mainitun alakohdan mukaan henkilötietoja voi käsitellä tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Valmistellessa erillislainsäädäntöä, joka sisältää

henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, on ehdotettua sääntelyä siten arvioitava tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan tarkoittaman tärkeän yleisen edun ja oikeasuhtaisuuden kannalta, jos käsittelyn katsotaan perustuvan tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan. Tietosuojavaltuutetun toimisto pyysi aiemmassa lausunnossaan, että esitykseen tulisi täydentää tätä koskeva arvio. Tätä arviota on aiempaan hallituksen esitysluonnokseen verrattuna tehty, mutta koska hallituksen esityksessä ehdotettu tietojen käsittelyä koskeva kokonaisuus on niin laaja ja moniulotteinen, on arvion kattavuuden arviointi edelleen haasteellista. Hallituksen esityksen asiakokonaisuuden ollessa niin laaja tietojen vaihdon osalta, on yksittäisten soveltamistilanteiden yksityiskohtainen käsittely haastavaa.

Kiinnitimme aiemmassa lausunnossamme huomiota 2 c §:n 3 momentin ehdotettuun sanamuotoon, jonka mukaan ”Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan eikä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan nojalla salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan tarvitse luovuttaa.” Totesimme, että säännöksen sanamuotoa tulisi korjata esityksen jatkovalmistelussa, sillä tietosuoja-asetuksen 9 artikla ei sääntele tietojen julkisuutta tai salassapitoa. Tämä on nyt korjattu jatkovalmistelussa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti aiemmassa lausunnossaan, että tässä yhteydessä on muistettava myös perustuslakivaliokunnan vaatimukset tietojen saamista ja luovuttamista koskevalle sääntelylle. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp. s.2—3). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Jos ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen edellä kuvatun käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp. s.3). Todettuja perustuslakivaliokunnan vaatimuksia koskevaa arviota ja käsittelyä on aiempaan hallituksen esitysluonnokseen verrattuna nyt tehty.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää edelleen aiemman lausuntonsa tavoin huomiota, että Valtio-konttorille esitetään suhteellisen laajoja henkilötietoihin kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia. Tällöin tietosuojalainsäädännön vaatimukset, kuten henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimus ja muut tietosuojaperiaatteet sekä vaatimus asianmukaisille suojatoimen-

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

piteille, korostuvat. Vaikka ehdotetut tietojensaantioikeudet sidotaan sinänsä asianmukaisesti tietojen välttämättömyyteen, sisältyi niihin myös väljyyttä. Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti aiemmassa lausunnossaan, että esimerkiksi useissa 2 d §:n 1 momentin alakohdissa pyrittiin luetteloimaan luovutettavia tietoja, mutta tämän lisäksi niihin oli sisällytetty maininta Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja ”muista tarpeellisista seikoista”. Korostimme aiemmassa lausunnossa, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot). Tietosuojavaltuutetun toimisto piti aiemmassa lausunnossa tarpeellisena, että ehdotettuja tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä arvioidaan esityksen jatkovalmistelussa vielä tarkemmin. Todettakoon, että esimerkiksi mainituista valtiokonttorista annetun lain 2 d §:n 1 momentin alakohdista on poistettu yllä kuvatut ”muista tarpeellisista seikoista” -kohdat.

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihde: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi