



## Lausuntopyyntö (HE Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettavaksi laiksi ja Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa lainsäädäntöesityksestä, jolla muutettaisiin tai annettaisiin uutta lainsäädäntöä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta, jäljempänä palvelukeskus, ja Valtiokonttorista.

Ollennaiset kysymykset liittyvät valtion yhteisten palveluntuottajien eli palvelukeskuksen, Valtiokonttorin sekä niiden asiakkaiden eli valtion organisaatioiden aseman määrittelyyn sekä ehdotetun lainsäädännön ja tietosuoja-asetuksen väliseen suhteeseen. Esityksessä ehdotetaan talous- ja henkilöstöhallinnon tietoon liittyvää käsittelyä ja tiedonluovutusta muussa kuin siinä tarkoituksessa, jota varten sitä on kerätty tai kerätään.

### Ehdotetun sääntelyn suhde EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sekä perusoikeustarkastelu

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää Valtiovarainministeriön huomiota siihen, että esityksestä ei saa riittävää kuvaa ehdotetusta henkilötietojen käsittelystä ja tiedonluovutuksesta, minkä vuoksi lausunnon antajilla ei ole riittäviä edellytyksiä arvioida esitystä.

Lainsäädäntöehdotukseen on sisällytettävä punnittu ja selkeä analyysi ehdotetun lainsäädännön suhteesta tietosuoja-asetukseen ja kansalliseen liikkumavaraan. Analyysissä on kiinnitettävä erityistä huomiota käsittelytoimien ja käsiteltävien tietojen kuvaamiseen, käsittelyperusteiden määrittelyyn, tietosuojaperiaatteiden toteutumiseen, vaikutustenarviointiin ja riskiperusteiseen analyysiin sekä suojaustoimenpiteisiin ja rajoituksiin. Perusoikeustarkastelussa on verrattava ehdotettua sääntelyä suhteessa EU:n perusoikeuskirjaan (8 artikla) sekä perustuslakiin (10 §). Tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön toistaminen ei ole riittävää, vaan esityksessä tulee punnita sääntelyä ja kannanottoja huolellisesti suhteessa lausuntopyynnön kohteena olevaan säädösehdotukseen ja muutokseen. Tietosuoja-asetus edellyttää kansalliselta lainsäätäjältä täydentävää sääntelyä tietyissä tilanteissa, esimerkiksi erityisten henkilötietojen käsittelyn yhteydessä, minkä tunnistamista analyysin laatiminen edistää. Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut ohjeen lainsäädäntölausuntolausunnoista, jossa on kuvattu analyysin sisältövaatimuksia tarkemmin.

Koska käsiteltävät tiedot oletettavasti muodostuvat olemassa olevilla järjestelmillä kerättävistä tiedoista ja koska esitetty käsittely näyttää lähtökohtaisesti muodostuvan riskin rekisteröityjen oikeuksille, on lainsäädäntöehdotuksesta perusteltua laatia myös tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi, jota on käsitelty jäljempänä.

Perusoikeustarkastelun osalta valtuutetun toimisto kiinnittää ministeriön huomiota tietosuoja-asetuksen käsittelyn yhteydessä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 14/2018).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa olevan vaatimuksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen



luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. myös PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2).

Lausuntopyynnön kohteena oleva säädösteksti ja perustelut ovat puutteellisia suhteessa perustuslakivaliokunnan asettamiin vaatimuksiin. Säädöstekstissä ei ole otettu kantaa perustuslain 10 §:ssä säädetyn oikeuden kannalta olennaisiin rajauksiin.

### **Valtionhallinnon yhteisten palveluntuottajien ja niiden asiakkaiden asema**

Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä on määritelty yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 ja 8 kohdissa. Lausuntopyynnön kohteena olevan esityksen perusteluissa on todettu, että perustehtävänsä osalta palvelukeskus toimii käsittelijänä, kun taas analysointi- ja raportointitoiminnan edellyttämien tietojen osalta palvelukeskus toimii tietoja saadessaan rekisterinpitäjänä. Ehdotukseen sisältyy säännös, jonka perusteella palvelukeskus määritteli tiedonluovutuksessa käytettävät rajapinnat, mikä yhtenä seikkana viittaa siihen, että palvelukeskus tulee toimimaan rekisterinpitäjänä.

Palvelukeskuksen ja asiakkaiden välinen suhde ja niiden asema tulee arvioida myös perustehtävän osalta. Tällä hetkellä palveluista sovitaan kirjanpitoyksikkötasoisesti palvelukeskuksen laatimassa vakiosopimuksessa. Lisäksi Valtiokonttori määrittelee palvelun yksityiskohtia. Toimintamalli voi olla perusteltua palvelutuotannon yhtenäisyyden turvaamiseksi, mutta tietosuojalainsäädännön näkökulmasta toimintamalli on ongelmallinen. Jos perustoiminnan osalta rekisterinpitäjänä säilyy edelleen asiakas eli valtionhallinnon organisaatio, tulee sillä olla myös rekisterinpitäjälle kuuluvat oikeudet määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, mikä ei näytä toteutuvan kuvatussa tilanteessa. Lisäksi käsittelijän ja rekisterinpitäjän välillä tulee olla tietosuojalainsäädännön edellyttämät sopimukset, mikä ei välttämättä täyty toimintamallissa, jossa sopimukset tehdään kirjanpitoyksikkökohtaisesti. Tietosuojan johtaminen edellyttää, että toimijoiden keskinäinen asema ja suhde on selkeästi määritelty ja että toimijoilla on myös tosiasiallisesti asemaansa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Määrittelyn tärkeys on näkynyt myös EU-tuomioistuimen ratkaisuisissa (ks. esim. tuomio 5.6.2018, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein vastaan Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, C-210/2016, EU:C:2018:388).

### **Valtionhallinnon yhteisten palveluntuottajien käsittelyperuste analysointi- ja raportointitehtävissä**

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentti mahdollistaa tietojen luovutuksen viranomaisen henkilörekistereistä, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Esityksessä todetaan, että valtion yhteisten palveluntuottajien käsittelyperusteena käytetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaista rekisterinpitäjän oikeuttua etua.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi palvelukeskuksesta ja Valtiokonttorista lait, joissa niille annettaisiin analysointi- ja raportointitehtävä. Näin ollen käsittelyperusteeksi näyttäisi soveltuvan enemminkin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohta. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kohdassa on avattu tarkemmin käsittelyperusteen käyttöä sekä sääntelytarpeen laajuutta (muun muassa käsittelyn edellytykset, vaatimukset ja rajoitukset). Edellytyksenä on, että käsittelyperusteesta on säädetty lainsäädännössä. Lisäksi kyseisessä lainsäädännössä on kohdan mukaan täsmennettävä myös käsittelyn tarkoitus.

Esityksessä on maininta siitä, että tietojen ylläpito, hallinnointi ja käyttäminen kohdistuvat talous-, henkilöstö-, matka- ja kulunhallinta- ja organisaatorakennetietoihin. Luovutettavat tiedot tulee avata perusteluteksteissä tarkemmin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti ryhmiin ja erityisesti erotella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, joita tultaisiin käsittelemään.



Esityksessä ei ole määritetty käsittelyperustetta erityisten henkilötietojen ryhmien osalta. Käsittelyperusteen tulee perustua tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan ja se tulee yksilöidä esityksessä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot ja niiden käsittelyn asiayhteys muodostavan erityisen riskin yksilön perusoikeuksien ja -vapauksien näkökulmasta. Näitä henkilötietoja voidaan käsitellä vain, mikäli käsittelyyn soveltuu asetuksen 9 artiklan mukainen poikkeusperuste. Käsittelyperusteeseen liittyy yleisen edun ja julkisen vallan käyttöön liittyvissä tilanteissa myös vaatimus asianmukaisten suojaustoimenpiteiden määrittelystä ja soveltamisesta kansallisessa lainsäädännössä. Huomio kytkeytyy myös perusoikeustarkastelun yhteydessä esitettyyn havaintoon sääntelyn puutteellisuudesta.

### **Tiedonluovutus valtion yhteisille palveluntuottajille ja muille valtion organisaatioille**

Palvelukeskusta koskevan lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentin nojalla palvelukeskuksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tarpeelliset tiedot valtion virastoilta ja laitoksilta. Vastaava säännös sisältyy Valtiokonttoria koskevaan lakiluonnokseen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää Valtionvarainministeriön huomiota käyttötarkoituksen (käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate) muuttumiseen, jota ei ole käsitelty esityksessä. Ehdotuksen perusteella näyttää siltä, että tietojen käsittely tulee tapahtumaan muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty. Mikäli tietojen käyttötarkoitus muuttuu, on luovutuksen edellytyksenä rekisteröidyn suostumus tai se, että luovutussäännös on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide 23 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi. Viranomaisten välisiä tiedonluovutuksia tulee arvioida suhteessa tietosuoja-asetukseen ja erityisesti sen 6 artiklan 4 kohtaan ja 23 artiklaan.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta 'tarpeellisiin tietoihin', jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus 'tietojen välttämättömyydestä'. Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää ongelmallisena sitä, että käsittelyn ja luovutuksen kohteena olevia tietoja ei ole avattu tarkemmin esityksessä erityisesti ottaen huomioon, että tiedot sisältävät myös erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvää tietoa. Näkemys liittyy käsittelyperusteen yhteydessä esitettyyn havaintoon.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Jatkovalmistelussa tulee selvittää säännöstä, joka rajaa käsittelyn ja luovutuksen tietoon, josta yksilö ei ole tunnistettavissa. Säännös toimisi samalla suojaustoimenpiteenä. Käsittelyn rajaamista vain ei tunnistettavissa olevaan henkilötietoon on käytetty esimerkiksi tilastointia koskevissa viranomaistehtävissä.

Palvelukeskusta koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentin mukaan palvelukeskus voisi luovuttaa talous-, henkilöstö-, matka- ja kulunhallinta – ja organisaatorakennetietoja valtion viranomaisille analysointi- ja raportointitoimintaa varten. Vastaava säännös sisältyy Valtiokonttoria koskevaan ehdotukseen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että luovutuksen kohteena olevilla viranomaisilla tulee olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen käsittelyperuste käsitellä luovutettavien tietoja. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c-alakohdan käsittelyperuste edellyttää, että analysointi- ja raportointitehtävä on laissa säädetty luovutuksen kohteena olevan viranomaisen tehtäväksi.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole avattu säännöksen sisältöä ja rajoituksia lainkaan. Säännös on esitettyssä muodossa liian väljä julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin, yleiseen tieto-



suoja-asetukseen sekä perustuslakivaliokunnan aiempiin kannanottoihin nähden. Ehdotuksesta ei saa selvää, millaista käsittelyä säännös koskee ja mitä tarkoitusta varten se on tarpeellista sisällyttää ehdotukseen.

### Vaikutustenarviointi ja suojaustoimenpiteet

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan lainsäätäjä voi osana lainvalmistelutyötä tehdä tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että vaikutustenarvioinnin laatimista puoltavat tässä tilanteessa käsittelyn kohteena olevien tietojen laajuus ja rekisteröityjen suuri määrä, käytettävät uudet teknologiat sekä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kohdistuvat muutokset. Tietosuojatyöryhmä WP 29 on julkaissut vaikutusten arvioinnista asiakirjan, joka on hyödynnettävissä arviointia laadittaessa. Huolellisesti laadittu vaikutustenarviointi edistäisi rekisteröityjen luottamusta ministeriötä ja tulevaa rekisterinpitäjää kohtaan sekä 25 artiklan mukaisen sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteutumista.

Jos henkilötietojen käsittely kohdistuu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee kansallisessa lainsäädännössä ottaa kantaa käsittelyperusteen lisäksi myös asianmukaisiin ja erityisiin suojaustoimenpiteisiin. Jatkovalmistelussa tulee arvioida erityisten henkilötietojen käsittelyperuste sekä edellä selostettu kansallisen lainsäädännön tarve. Esityksessä tulee selkeästi ilmaista, millä säännöksillä käytännössä rekisteröityjen perusoikeudet ja edut turvataan. Suojaustoimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi tiedon minimointiin ja käsittelyn rajaamiseen, käyttötarkoitukseen ja käsittelytoimiin ja -menettelyihin.

Ehdotukseen on syytä ottaa muun muassa tietojen säilyttämis- ja hävittämisaikaa koskeva säännös. Mikäli säilyttämisaika muodostuu pitkäksi, on käytettävä muita toimenpiteitä, joilla rekisteröityjen oikeudet voidaan turvata. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Niin ikään jatkovalmistelussa on selvitettävä säännöstä, jonka nojalla tietojen käsittely ja luovutus voi kohdistua vain tietoon, josta yksilö ei ole tunnistettavissa.

Tässä tilanteessa suojaustoimenpiteiden tarpeita tulee punnita myös suhteessa rekisteröityjen oikeuksiin. Mikäli käsittelyperusteena käytetään julkiseen valtaan liittyviä perusteita, ovat rekisteröityjen oikeudet tosiasiallisesti kapeampia tietyissä tilanteissa. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tutkia, voidaanko rekisteröidyn asemaa, informointia ja omia valvontakeinoja vahvistaa muutoin.

Ehdotukseen sisältyvän tiedonluovutuksen keinot ja tavat on sidottu vielä valmisteltavana olevaan tiedonhallintalakiin. Tiedonhallintaa koskevan ehdotuksen pääasiallisten ratkaisujen selostaminen myös tämän esityksen yhteydessä on kuitenkin tarpeellista. Esityksen sitominen tiedonhallintalakia koskevaan esitykseen tarkoittaa myös käytännössä sitä, että esitystä ei voida arvioida kokonaisuudessaan ennen kuin tiedonhallintaa koskeva esitys on käsitelty eduskunnassa.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Toimistopäällikkö

Henrika Räsänen