

4.3.2021

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Erityisasiantuntija Petteri Jartti

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi**Kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ruokahallinnon tietovarannosta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 262/2020 vp)**

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on 22.2.2021 pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Totean asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella 28.8.2020–9.10.2020. Oikeusministeriö on lausuntokierroksella kiinnittänyt huomiota erityisesti henkilötietojen suojaa ja tietojen luovuttamista koskevaan erityissääntelyyn sekä esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

Tietojen luovuttaminen

Ehdotetun ruokahallinnon tietovarantoa koskevan lain kattamat tiedot ovat lakiehdotuksen perustelujen mukaan valtaosin julkisia tietoja. Tietojen joukossa voi kuitenkin olla esityksen perustelujen mukaan tietoja, jotka katsotaan liikesalaisuuksiksi taikka jotka kuvaavat henkilöiden taloudellista asemaa tai paljastavat perhe-elämän seikkoja.

Perustuslakivaliokunta on yleensä arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sitotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot).

Postiosoite
PostadressOikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite**
BesöksadressEteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin**
Telefon0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi**
Fax09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet**
E-post, internetoikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, 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. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 62/2018 vp. ja siinä viitattut lausunnot).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely salassapidosta ja tietojen luovutukseen salassapidon estämättä perustuu viranomaisten erillisyyden periaatteelle. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Arvioidessaan maahanmuuton henkilötietolain säätämisen yhteydessä yhteisrekisterinpitäjyyttä ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan sääntelyn suhdetta viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyn on kaikilta osiltaan täytettävä edelläkin mainitussa perustuslakivaliokunnan käytännössä selostetut vaatimukset (PeVL 7/2019 vp).

Oikeusministeriö painottaa, että yhteisrekisterinpito ei poista velvollisuutta järjestää viranomaisten välisiä tiedonsaantioikeuksia säädösperusteisesti asianmukaisella tavalla. Tämän vuoksi on tärkeää varmistua siitä, että tiedonsaantioikeuksista on muualla laissa säädetty asianmukaisesti, sillä yksikään salassa pidettävä tieto ei voi liikkua rekisterinpitäjältä toiselle yksin yhteisrekisterinpitäjyyteen perustuen. Olennaista on, että myös käytännössä voidaan täyttää edellä kuvatut edellytykset erityisesti niiltä osin kuin kysymys on tietojen luovuttajan tekemästä tietopyynnön arvioinnista luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu edellä kuvattuun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, ja todettu, että eläinten kuljetuksesta annetun lain ja maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain säännökset liittyvät tarpeellisuuteen, koska kyse on selkeästi rajatuista tiedonsaantioikeuksista. Oikeusministeriö huomauttaa maataloustukien toimeenpanoa koskevan lakiehdotuksen tiedonsaantioikeuden osalta, ettei luovuttavia tietoja ei ole pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, sillä 2 momentin mukaan neuvontarekisteri voi pitää sisällään tarkemmin määrittelemättömän tietojoukon (muut neuvonnan toteuttamista ja seurantaan varten tarpeelliset tiedot). Tämän vuoksi tiedonsaantioikeus olisi asianmukaista sitoa säännöksessä mainitun tarkoituksen kannalta välttämättömään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp).

Eläintenkuljetuslain 36 §:ssä ehdotetaan puolestaan säädettäväksi, että maa- ja metsätalousministeriöllä, Ruokavirastolla ja tässä laissa tarkoitettulla valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä eläinkuljetusten valvonnan edellyttämät tiedot rekisteristä.

Tiedonsaantioikeutta ei varsinaisesti ole sanonnallisesti sidottu tarpeellisuuteen eikä välttämättömyyteen säännöksessä mainitun tarkoituksen kannalta. Tältä osin on huomionarvoista, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2014 vp edellyttänyt, että tyhjentävästi määritellystä tietosisällöistä huolimatta tuolloin arvioitavana ollutta säännöstä tuli edellä mainitun valiokunnan lausuntokäytännön vuoksi täsmentää kytkemällä tietojen luovuttaminen sen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tarkoituksen kannalta.

Esityksen 3. lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirastolla on lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus käyttää ruokahallinnon tietovarannosta annettussa laissa (/) tarkoitetussa ruokahallinnon tietovarannossa olevia 1 momentissa tarkoitettuja tietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei säännöksestä ilmene mihin tarkoitukseen tietoja on oikeus käyttää.

Tietojen luovuttamisesta vastaava viranomainen

Esityksen 1 lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokahallinnon tietovarannon tietojen luovuttamisesta päättävästä viranomaisesta ja päätöksenteosta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 13 §:n mukaan viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat, on toimivaltainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Esitettyä yleislakia kunnioittavaa lähtökohtaa voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Yhteisrekisterinpitäjyystilanteessa selvää on tällöin oltava kehen tiedot ovat. Esityksestä ei käy ilmi, millä perusteella hallussaolo yhteisrekisterinpitäjyydessä määräytyy.

Tietojen julkaiseminen yleisölle yleisessä tietoverkossa

Esityksen 2. lakiehdotuksessa (36 §) ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirasto julkaisee yleisesti saatavilla olevaa luetteloa eläinkuljettajista. Jos eläinkuljettajaluvan haltijana on yksityinen henkilö, luettelossa ei ilman asianomaisen henkilön suostumusta saa olla luvanhaltijan kotiosoitetta tai muita yhteystietoja.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp).

Säännöksen muotoilun osalta on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu raja sisällytetään tietojen luovuttamiseen tällaisissa rekisteissä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, ja siinä viitatus lausunnot). Eläinkuljettajarekisterin osalta tällainen raja vaikuttaisi puuttuvan, eikä sitä ole myöskään erikseen perusteltu.

Petteri Jartti
Erityisasiantuntija