



4.3.2021

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ruokahallinnon tietovarannosta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 262/2020 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ruokahallinnon tietovarannosta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 262/2020 vp). Valtiovarainministeriö on tarkastellut esitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan, erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019), jatkossa *tiedonhallintalaki* näkökulmasta. Valtiovarainministeriö on myös antanut lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta esityksen lausuntokierrosvaiheessa. Hallituksen esitystä on lausuntokierroksen jälkeen muutettu ja valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Laki ruokahallinnon tietovarannoista

Yleisesti ottaen valtiovarainministeriö pitää ehdotettavana olevaa lakiesitystä kannatettavana sen tavoitellessa rekisterinpitoon liittyvien vastuiden selkeyttämistä, käyttöoikeuksien varmistamista sekä päällekkäisyyksien poistamista yleislainsäädäntöön nähden. Huomioitavaa on kuitenkin se, että erityisesti rekisterinpitoon, viranomaisten toimivaltaan ja tiedonhallintaan liittyvät vastuut eivät ole valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan selkeitä ja riittävän täsmällisiä.

Esityksen pääasiallisissa vaikutuksissa ei ole huomioitu vaikutuksia tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin. Laissa säädettäisiin uudella tavalla ruokahallinnon tietovarannoista ja niihin liittyvistä vastuista. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava lain 5 §:n 3 momentin mukainen muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Tiedonhallintalain esitöiden mukaan (HE 284 /2018 vp, s. 84) säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa tunnistetaan tiedonhallintaan kohdistuvien säännösten vaikutukset viranomaisten toimintaan ja että arvioinnin perusteella voidaan ryhtyä suunnittelemaan kohdealueen tiedonhallinnan muutoksia tarkemmin. Arvioinnin avulla lainvalmistelussa tunnistetaan nykytila ja suoritetaan arvio tavoitetilasta valmisteltavan lain näkökulmasta. Valtiovarainministeriö katsoo, että tiedonhallintalain muutosvaikutusten arviointi selkeyttäisi ehdotettuja muutoksia tiedonhallinnan näkökulmasta nykyistä tarkemmin. Tiedonhallintalaissa säädetty muutosvaikutusten arviointi on ministeriöille kohdistettu lakisääteinen velvollisuus lainvalmistelussa ja muutosvaikutuksen pääpiirteet on myös ilmentävä hallituksen esityksestä. Nyt lausuttavassa hallituksen esityksessä ei ole tehty selkoa tiedonhallinnan muutosvaikutuksista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekistereihin liittyvistä vastuista. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa on kuvattu rekisterinpidon vastuiden jakamista eri toimijoiden kesken. Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunta olisivat ruokahallinnon tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Ruokavirasto vastaisi rekisterien yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä teknisestä rajapinnasta ja katseluyhteydestä tietojen tallettamista, yhdistämistä, luovuttamista ja muuta käsittelyä varten. Lain yhtenä tarkoituksena on eritellä kunkin tahon vastuut mahdollisimman selkeällä tavalla. Valtiovarainministeriö katsoo 5 §:n vastuiden määrittelyn jättävän vielä avoimeksi tiettyjä vastuukysymyksiä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, ettei viranomaisten väliset toimivaltasuhteet ole selkeitä. Yhteisrekisterinpitäjyyttä määriteltäessä ei voida sivuuttaa rekisterinpitäjän tehtäviin viranomaisena vaikuttava muu sääntely, joka saa sisältönsä paitsi tiedonhallintalaista, mutta myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999, julkisuuslaki). Julkisuuslaissa on omaksuttu viranomaisten erillisyyksiperiaate, joka on huomioitava myös yhteisrekisterinpitäjyydestä säädettäessä. Sääntelyä on syytä täsmentää, koska muissa yhteyksissä tietosuoja-sääntelyn ja julkisuuslain suhteen selkeyttämistä ja toimivaltakysymyksiä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (ks. esimerkiksi PeVL 7/2019 vp, s. 5-8).

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole selkeää sääntelyä, miten yhteisrekisterinpitäjyys on yhteensovitettu julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa säädettyihin vastuihin ja velvollisuuksiin. Valtiovarainministeriö painottaa, että tiedonhallintalaissa on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ja tiedonhallintalaki on viranomaisten henkilötietojen käsitteilyyn vaikuttava yleislaki, jolloin erityislainsäädännössä on oltava selkeät säännökset, jos erityislaissa poiketaan tiedonhallintalaissa säädetyistä.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä on kokonaisuudessaan käsitelty vastuunjako suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan *säädettyjä tehtäviä hoitavat muut viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat tahot kuin rekisterinpitäjät päivittävät ja käsittelevät ruokahallinnon tietovarannon rekisterien tietoja säädettyjen tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa Ruokaviraston toimiessa rekisterinpitäjänä*. Mainitun pykälän 1 momentissa on kuitenkin määritelty yhteisrekisterinpitäjyys eri viranomaisille, mutta 3 momentissa rekisterinpitäjyys kohdentuukin Ruokavirastolle Epäselväksi jää, mikä on 5 §:n 1 ja 3 momentin suhde määriteltäessä rekisterinpitoon liittyviä vastuukysymyksiä. Ruokavirasto ei voisi toimia yksin rekisterinpitäjänä, mikäli edellä on säädetty yhteisrekisterinpidosta, vaan kysymys on tällöin Ruokavirastolle kohdennetuista tietosuoja-lainsäädännöstä johtuvista rekisterinpitäjän tehtävistä. Lisäksi valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan 5 §:n 1 momentin lauseesta näyttäisi puuttuvan pilkku taikka liitesana sanojen ”katseluyhteydestä” ja ”tietojen tallettamista” välistä: *Ruokavirasto vastaa rekisterien yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä sekä teknisestä rajapinnasta ja katseluyhteydestä tietojen tallettamista, yhdistämistä, luovuttamista ja muuta käsittelyä varten*. Esitetyssä muodossa rajapintoihin ja katseluyhteyksiin sidottuja toiminnallisuksia ei voida toteuttaa erityisesti kun ehdotus jää vielä avoimeksi muun käsittelyn osalta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta päättävästä viranomaisesta. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan *ruokahallinnon tietovarannon tietojen luovuttamisesta päättävästä viranomaisesta ja päätöksenteosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa*. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaisesti taas *Ruokavirasto voi lisäksi päättää teknisen rajapinnan avaamisesta ruokahallinnon tietovarantoon. Lisäksi se voi tuottaa ja luovuttaa ruokahallinnon tietovarannon tiedoista*

tietoaineistoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 21 §:n mukaisesti. Valtiovarainministeriö korostaa, että ehdotetussa muodossa Ruokavirastolle ei säädetä toimivaltaa päättää tietojen luovuttamisesta, vaan ainoastaan tietojen sähköisestä luovutustavasta. Tiedonhallintalain sääntely koskien tietojen luovutusta on sidottu siihen, että vastaanottavalla taholla on laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tiedonhallintalaissa ei ole säädetty tiedonsaantioikeuksista, vaan mainittujen sähköisten luovutustapojen teknisestä toteuttamisesta ja niihin liittyvistä vaatimuksista. Tietojen luovuttamisesta päättää tiedonhallintalain mukaan se viranomainen, jonka asiakirjoihin tai tietoihin tekninen rajapinta avataan. Tältä osin valtiovarainministeriö katsoo 6 §:n 1 ja 2 momenttien olevan epäselviä keskenään eivätkä viranomaisten toimivaltasuhteet ole selkeitä. Tiedonhallintalain nojalla tehty päätös liittyy tiedon luovuttamistapaan, ei siihen, onko vastaanottajalla oikeus käsitellä luovutettavia tietoja. Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä ei selkeästi käy ilmi tiedon luovuttamisesta päättävä toimivaltainen viranomainen tai jos se ratkaistaan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, on tietovarannossa oltava selkeästi määriteltynä, minkä viranomaisen asiakirjoista kulloinkin on kysymys, kun tietopyyntöjä käsitellään, koska tällä ratkaistaan myös viranomaisen toimivalta päättää tietojen antamisesta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin vastuista liittyen tietoaineistojen arkistoinnin suunnitteluun ja tuhoamiseen. Esityksen mukaan Ruokavirasto huolehtisi tiedonhallintalain 5 §:n mukaisesta *tietoaineistojen arkistointia tai tuhoamista koskevasta suunnittelusta sekä tietoaineistojen säilytysaikojen määrittämisestä ja tuhoamisesta niiden rekistereiden osalta, joita pidetään Ruokavirastosta annetun lain (371/2018) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen maksajavirastotehtävien hoitamista varten.* Muilta osin tehtävistä huolehtisi se rekisterinpitäjä, jonka käsittelyvastuulle tiedot kuuluvat, jollei rekisterinpitäjien kesken erikseen sovita, että Ruokavirasto huolehtii tehtävistä muun rekisterinpitäjän puolesta. Arkistonmuodostamisesta säädetään ensisijaisesti arkistolaissa (831/1994) ja arkistonmuodostaja määräytyy arkistolain perusteella. Valtiovarainministeriö huomauttaa tiedonhallintalain 5 §:n edellyttävän arkistolain mukaista arkistointia. Tiedonhallintalaissa ei kuitenkaan säädetä arkistoinnista, vaan arkistolaissa, johon tässäkin laissa olisi syytä viitata. Tästä syystä 1. lakiehdotuksen 13 §:ää on muutettava, koska tiedonhallintalakiin perustuen ei voida määritellä arkistonmuodostajan tehtäviä ja vastuita. Tiedonhallintalaissa ei ole myöskään säädetty siitä viranomaisesta, joka määrittelee säilytysajat, vaan säilytysaikojen määrittelystä vastaa tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjä henkilötietojen osalta ja muiden tietojen osalta arkistolain nojalla arkistonmuodostaja. Tästä syystä 1. lakiehdotuksen 13 §:ää on täsmennettävä säilytysaikoja koskevan toimivaltasäännösehdotuksen osalta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös huomiota 1. lakiehdotuksen sekavaan käsitteistöön suhteessa yleislainsäädännössä säädettyyn. Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Ruokahallinnon tietovarannon rekisteriin tallentamisesta. Valtiovarainministeriö pitää ehdotettu tuplasääntelynä, koska tietovaranto on jo itsessään rekisteri. Tiedonhallintalain 2 §:n 6 kohdan mukaan tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Lakiehdotuksessa on myös ehdotuksia, jotka kohdistuvat tietoaineistoihin. Tiedonhallintalain 2 §:n 5 kohdan mukaan tietoaineistolla tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että 1. lakiehdotuksen käsitteistö tarkistetaan vastaamaan tietovarannon, tietoaineiston ja rekisterin osalta yleislainsäädäntöä.

