

18.3.2020

EOAK/1653/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO OIKEUSHALLINNON VALTAKUNNALLISESTA TIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

Oikeusministeriö asettama työryhmä on valmistellut ehdotuksen oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain (tietojärjestelmälaki) muuttamiseksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida tietojärjestelmälain päivittämisen tarve ja valmistella lakiin tarvittavat muutokset.

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmän [mietinnöstä](#), joka sisältää ehdotuksen oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttamiseksi.

Pyydettynä lausuntonani totean seuraavan.

Työryhmä esittää mietinnössään, että tietojärjestelmälain nimike muutetaan laiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta. Lisäksi ehdotetaan, että laissa käytettyä terminologiaa muiltakin osin päivitetään ja tiedon luovuttamistapoja koskevia säännöksiä uudistetaan. Työryhmä ehdottaa myös, että Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) mahdollisuuksia luovuttaa tietoja laajennetaan nykyisestä siten, että ORK voisi luovuttaa tietoja journalistisiin tarkoituksiin myös silloin, kun hakuperusteena käytetään henkilön nimeä tai muuta henkilön tunnistetietoa.

Työryhmän työn eräänä tavoitteena on ollut, että ORK:n oikeudet ja velvollisuudet ilmenevät lainsäädännöstä selkeästi (mietinnön s. 7 ja 27).

Työryhmän työllä on liittymäkohtia eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevaan hallituksen esitykseen [HE 2/2020 vp](#), jossa on arvioitu muun ohella oikeusministeriön hallinnonalan lakien yhteisrekisterinpitotilanteita. Mainitussa hallituksen esityksessä on tietojärjestelmälain osalta todettu (s. 12–13) seuraavaa:

”Termiä yhteisrekisterinpitäjä ei ole käytetty Suomen lainsäädännössä, mutta yhteisrekisterinpitotilanteita on tosiasiallisesti useassa oikeusministeriön hallinnonalan laissa. Esimerkiksi laissa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010) tietojärjestelmän ylläpitoon liittyvät tehtävät on säädetty eri viranomaisen vastuulle kuin muut tyypillisesti rekisterinpitäjälle kuuluvat tehtävät. Kyseistä lakia ei ehdoteta muutettavaksi tässä esityksessä. Sen säännöksiä arvioidaan erillisen säädöshankkeen yhteydessä.”

Nyt kysymyksessä olevassa työryhmän mietinnössä on yhteisrekisterinpidon arvioinnin osalta ilmeisesti päädytty mainitusta hallituksen esityksestä poikkeavaan johtopäätökseen. Mietinnön sivulla 16 on nimittäin todettu:

”Tietojärjestelmälaissa tietojärjestelmän ylläpitoon liittyvät tehtävät on säädetty eri viranomaisen vastuulle kuin muut tyypillisesti rekisterinpitäjälle kuuluvat tehtävät. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa todetaan muun muassa, että jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Tietojärjestelmän ja sen osajärjestelmien käyttötarkoitus on määritelty laissa. Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto eivät osallistu järjestelmän henkilötietojen käsittelyn määrittämiseen, vaan käsittelyn keinot määrittelee Oikeusrekisterikeskus.

Valtakunnallisen tietojärjestelmän rekisterinpitäjälle kuuluvia vastuita ei myöskään olla siirtämässä oikeusministeriölle eikä Tuomioistuinvirastolle. Oikeushallinnon valtakunnallisessa tietojärjestelmässä ei siten ole kysymys oikeushallinnon viranomaisen yhteisestä rekisteristä, eikä tietojärjestelmä ole yhteisrekisterinpidossa.”

Henkilötietoja käsitellään tuomioistuimissa esimerkiksi Sakari-, Tuomas- ja Ritu-järjestelmissä. Ne kuuluvat tietojärjestelmälaissa tarkoitettuun tietovarantoon. Tuomioistuimet ilmoittavat [tietosuojaselosteissaan](#) rekisterinpitäjäksi tietovarannossa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta kunkin tuomioistuimen, mutta myös ORK ilmoittaa omassa [tietosuojaselosteessaan](#) itsensä rekisterinpitäjäksi. Rekisteröidyn henkilön oikeuksien toteuttamisen kannalta tilanne on hämmentävä. Tietosuojaselosteet viittaisivat yhteisrekisterinpitotilanteeseen, mutta työryhmän mietinnön mukaan tästä ei ilmeisesti olisi kysymys.

Tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kotimaisen lainsäädännön käsitteistössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut liitetään ennen muuta rekisterinpitäjänä toimimiseen. Rekisterinpitäjän – tai yhteisrekisterinpitotilanteissa rekisterinpitäjien – tunnistaminen on sen vuoksi valvonnan ja vastuun kohdentamisen kannalta ratkaisevaa. Voidakseen toteuttaa oikeuksiaan rekisteröidyn henkilön on tiedettävä, mikä tai mitkä tahot vastaavat rekisterinpitäjän tehtävistä.

Rekisterinpitäjän vastuu liittyy paitsi rekisterinpitäjän itse suorittamaan myös rekisterinpitäjän toimeksiannosta suoritettuun henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien ja vastuiden eroja ja heidän keskinäisen suhteensa järjestämistä on tietosuoja-asetuksessa säännelty tavalla, joka helpottaa oikean vastuunkantajan löytämistä käytännön ongelmatilanteissa. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteellinen erottaminen toisistaan auttaa käytännössä erottamaan ne, jotka viime kädessä vastaavat tietosuojasta rekisterinpitäjän ominaisuudessa, niistä, jotka ainoastaan toimivat henkilötietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjän lukuun ja joilla on tähän liittyen rekisterinpitäjää rajoitetumpi vastuu.

Tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on määritettävä sopimuksella tai muulla unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisella oikeudellisella asiakirjalla, joka sitoo henkilötietojen käsittelijää suhteessa rekisterinpitäjään ja jossa vahvistetaan käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät sekä rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet.

Sinänsä selvää on, että ORK on tietojärjestelmälain 7 §:n 1 momentin nojalla joko yksin tai yhdessä tuomioistuinten kanssa laissa tarkoitettun tietovarannon rekisterinpitäjä. Tuomioistuinten rooli jää kuitenkin epäselväksi. Jos tuomioistuimet ovat vain henkilötietojen käsittelijöitä, niiden nykyiset tietosuojaselosteet lienevät tältä osin virheellisiä. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijöiden (tuomioistuimet ja niiden palveluksessa olevat henkilöt) suhde rekisterinpitäjään näyttäisi niin ikään olevan jossain määrin sääntelemättömällä pohjalla (ks. [EOAK/923/2018](#), kohta 4, kaksi viim. kpl), jos kysymys tuomioistuinten osalta on vain henkilötietojen käsittelyä.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen tehtävän kannalta on olennaista, että säännöksistä löytyy riittävän täsmällinen ja ennakoitava vastaus siihen, mikä kulloinkin on virkavelvollisuuden sisältö ja mikä viranomaisen tai virkamies velvollisuuden täyttämistä vastaa. Kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta.

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti ([PeVL 21/2001 vp](#), s. 4) tai muuten täsmällisesti ([PeVL 47/2001 vp](#), s. 3).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on äskettäin mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelyä sen puitteissa koskevan ”sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön” tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta (yksityiselämän suoja) riittävän selvä ([PeVL 7/2019 vp](#), s. 7).

Asian jatkovalmistelussa olisi mielestäni syytä vielä pohtia ORK:n ja tuomioistuinten keskinäistä roolia ja säätää mahdollisesta yhteisrekisterinpidosta tai joka tapauksessa käsitellä asiaa tulevan hallituksen esityksen perusteluissa laajemmin kuin työryhmän mietinnössä on käsitelty.

Muilta osin minulla ei ole työryhmän mietinnöstä huomautettavaa.

Tämä lausunto annetaan siirtämällä teksti sopiville kentille lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi>).