

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
osastopäällikkö Johanna Suurpää

Muistio

10.5.2023
VN/12056/2023

Viite: vastaukset valmistelupyyntöön 8.5.2023, oikeusministeriö

Tietosuoja ja julkisuuslaki ja viranomaisten väliset tiedonluovutukset

Tietosuojaan ja tietoturvaan sekä julkisuuslain salassapitosääntelyyn liittyvän sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on ennen muuta estää asiaton pääsy ihmisten yksityiselämää koskeviin tietoihin ja henkilötietoihin sekä varmistaa, ettei kyseisiä tietoja ole mahdollisuutta vääristellä tai hyödyntää väriin tarkoituksiin. Esimerkkinä tällaisista tilanteista viime ajoilta voidaan nostaa Vastaamo-tapaus ja toisaalta HUS:ssa tapahtunut ministereiden osoitetietojen perusteeton urkkiminen tietojärjestelmästä tai keskustelu siitä, kuinka laajat oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöillä tulisi olla käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja. Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena ei ole kuitenkaan estää tietojen käsittelyä esimerkiksi silloin, kun se on tarpeen viranomaistehtävien hoitamiseksi. Tietosuoja ja tiedonvaihtoa koskeva sääntelykokonaisuus asettaa tietojen käsittelylle ja luovuttamiselle ja niitä koskevalle lainsäädännölle tiettyjä reunaehtoja.

Henkilötietojen suoja on perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perussopimusten (SEUT) 16 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojattu perusoikeus, jonka sisältöä täsmentää yleissääntelynä EU:n tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojalaki. Euroopan neuvoston tietosuojasopimus on vastikään muutettu vastaamaan pitkälti EU:n tietosuojasääntelyä. Yleissääntelyä täydentää iso määrä niin kansallista kuin EU-tason erityissääntelyä. Tietosuojasääntelyllä luodaan puitteet sille, miten henkilötietoja tulee käsitellä. Yksi tietosuojasääntelyn kantavista periaatteista on, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla tarpeellista jonkin käyttötarkoituksen kannalta, minkä lisäksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn tulee olla välttämätöntä kyseistä tarkoitusta, esim. viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Kun kyse on viranomaisten välillä tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta, ml. henkilötiedoista, sovellettavana yleislakina on julkisuuslaki.

Datan laajemman hyödyntämisen yhteydessä esiin nousee kysymyksiä henkilötietoja sisältävän tiedon laajemmista käyttömahdollisuuksista. Tietosuojasääntelyn näkökulmasta olennaista on arvioida sitä, ovatko henkilötiedot sellaisia, että niiden käsittely on tarpeen tai välttämätöntä, ja varmistua, ettei tehtävän hoitamiseksi hankita asian kannalta tarpeettomia ylimääräisiä tietoja. Tietosuojasääntely ei kuitenkaan aseta sellaisenaan esteitä henkilötietojen tai muiden tietojen luovuttamiselle, vaan sääntelyllä on luotu yleiset periaatteet ja menettelysäännöt, joita tulee henkilötietoja käsitellessä huomioida.

Julkisuuslaissa säädetään yleissäännöt salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä. Julkisia tietoja voidaan lähtökohtaisesti luovuttaa viranomaisten välillä suoraan julkisuuslain perusteella, mutta salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tulee säätää erikseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintunut tulkinta siitä, millä tavoin salassa pidettävien tietojen luovutusta koskevat säännökset tulee muotoilla. Olennaista on, että sääntelystä ilmenee riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen jonkin tarkoituksen (yleensä laissa viranomaiselle säädetyn tehtävän) kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että luovutettavat salassa pidettävät tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus tulee sitoa jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena laissa väljästi muotoiltuja tiedonsaantioikeuksia erityisesti ainakaan silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisesta. Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu käytäntö kiinnittyy ennen kaikkea perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaamiseen. Myös korkein oikeus on tuoreessa oikeuskäytännössään edellyttänyt, että salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta säädetään yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti (KKO 2023:24). Edellä mainitusta seuraa, että salassa pidettäviä tietoja ei voi luovuttaa viranomaisten välillä ilman laissa säädettyä perustetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö tiedonluovutuksista voisi säätää. Sääntelyn tulee kuitenkin täyttää yllä kuvatut perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön perustuvat reunaehdot. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä ei näin ollen voi olla rajoituksetonta, vaan sen tulee perustua riittävän täsmälliseen sääntelyyn. Malli, jossa salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä ei tarvitsisi säätää erikseen, on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa mahdoton. Tiedonluovutuksia koskeva sääntely on viime aikoina ollut erityisesti esillä valtiovainministeriön digitalisaation edistämistä koskevassa työssä.

Oikeusministeriö on asettanut vuoden 2021 alussa työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia sekä julkisuuslain soveltamisalan riittävyttä ja ajantasaisuutta erityisesti ottaen huomioon hallinnon uusiutuvat rakenteet. Työryhmän tulee myös selvittää mahdollisuudet selkeyttää viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan (henkilötiedot, jotka eivät ole salassa pidettäviä) välistä suhdetta. Julkisuuslain perusratkaisuja ei kuitenkaan ole tarkoitus merkittävästi muuttaa. Työryhmän toimikausi jatkuu asettamispäätöksen mukaisesti 30.6.2023 asti, mutta muutaman kuukauden lisäaika työryhmän työn loppuunsaattamiseksi on tarpeen. Työryhmän työn ulkopuolelle on jätetty julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden systemaattinen tarkastelu. Tämä työ jää toteutettavaksi myöhemmin ja olisi perusteltua aloittaa ulkopuolisella selvityksellä, jolla kartoitettaisiin kehittämistarpeita (ks. HO-kortti 1.2.6).

Tietosuojavaltuutettu on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota henkilötietoja koskevien tietopyyntöjen ja -luovutusten rajaamiseen siihen, mikä on ollut tarpeen tai välttämätöntä tehtävän kannalta. Tehtävän kannalta liian laajat tietopyynnöt eivät ole tietosuojasääntelyn mukaisia. (Ks. esim. päätös koskien [Verohallintoa \(2022\)](#), siinä viitattu KHO:n ratkaisu [2020:8](#), [vakuutusyhtiöitä \(2022\)](#), [Potilasvakuutuskeskusta ja Liikennevakuutuskeskusta \(2021\)](#)). Toisaalta tietosuojavaltuutettu on myös katsonut, että tietosuojasääntely ei lähtökohtaisesti muodosta estettä tietojen luovuttamiselle ja todennut, ettei tietosuojasääntelyä tule ylitulkita, ks. esim. tietosuojavaltuutetun vuodelta 2022 [päättös](#). Tietosuojavaltuutettu ei ota kantaa julkisuuslain soveltamiseen.

Myös EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on huomioon otettava oikeuslähteinä. Tietosuoja koskevaa oikeuskäytäntöä on jo merkittävästi EU:n tuomioistuimesta. EU:n tuomioistuin on linjannut mm. viranomaisten oikeudesta saada ja käsitellä henkilötietoja rikollisuuden torjuntaa varten ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi se on korostanut tarvetta varmistaa, että perusoikeuksiin puuttuminen, joka johtuu viranomaisen oikeudesta saada henkilötietoja, rajoitetaan

ehdottoman välttämättömään. Kyse on oikeudenmukaisen tasapainon löytämisessä yhtäältä rikollisuuden torjuntaan liittyvien intressien ja toisaalta henkilöiden yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojelua koskevien perusoikeuksien välillä (ks. esim. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12; yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18; C-746/18; C-817/19; C-140/20). EU:n tuomioistuin on todennut erinäisiä EU:n säädöksiä ja päätöksiä pätemättömäksi sen vuoksi, että lainsäätäjät ei ole riittävällä tavalla tasapainottanut henkilötietojen suojaan puuttumista ehdottoman välttämättömään tai taannut riittäviä oikeussuojatakeita.

Oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöhankkeita, joissa esillä on henkilötietojen käsittelyä

- viranomaisten oma-aloitteinen tiedonluovuttaminen salassapitosäännösten estämättä (HO-kortti 1.1.12)
 - o tarkoitus kartoittaa rikostorjunnassa toimivaltaisten viranomaisten välisessä tiedonluovutuksessa ilmenneitä ongelmia.
- positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttaminen (HO-kortti 4.13)
- Syyttäjälaitoksesta annetun lain muuttaminen (HO-kortti 4.3)
 - o tarkoitus täydentää lakia henkilötietojen käsittelyä koskevilla erityissäännöksillä ja samalla varmistaa, että syyttäjien tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeudet ovat ajan tasalla
- tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttaminen (HO-kortti 4.3)
- julkisuuslain uudistaminen (HO-kortti 1.2.6)
- tietosuoja-asetuksen uudelleenarviointi vuonna 2023-2024
- KOM ehdotus täydentämään tietosuoja-asetusta rajatylittävissä menettelyissä
- erilaisia rikosoikeudellisen yhteistyön hankkeita (esim. e-Evidence -asetuksen ja -direktiivin täytäntöönpano, syksy 2024)
- erilaisia oikeudellisen yhteistyön hankkeita (esim. asetusehdotukset digitaalisesta tiedonvaihdosta rajat ylittävissä terrorismitapaauksissa, yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustasta sekä rajat ylittävän oikeusalan yhteistyön digitalisoinnista)

Esimerkkejä muiden ministeriöiden vastuulla olevista vireillä olevista EU-säädösehdotuksista tai EU-säädösten kansallisesta täytäntöönpanosta:

- erilaisia datatalouteen ja digitalisaatioon liittyviä EU-hankkeita, joiden yhtenä tarkoituksena parantaa datan saatavuutta ja hyödyntämistä, ml. viranomaisten tiedonsaantia (esim. datasäädös, datanhallintasäädös, digimarkkinasäädös, digipalvelusäädös, tekoälyehdotus)
- erilaiset eurooppalaiset data-avaruushankkeet tiedon hyödyntämisen parantamiseksi (terveysdata-avaruus EHDS, liikkumisdata-avaruus EMDS sekä rahoitusalan asiakastietoja koskeva nk. Open finance -kehys)
- rahanpesuun liittyvä sääntely
- erilaisia lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevia ehdotuksia (esim. direktiiviehdotus jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta; asetusehdotus automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä, nk. Prüm II)
- lentomatkestajien ennakkotietojen (nk. API-tiedot) keräämistä ja siirtämistä koskevat ehdotukset (nk. raja-API ja lainvalvonta-API)

Lisätietoja valmistelijoilta:

- lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta, lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu ja erityisasiantuntija Amanda Mäkelä