



8.9.2022

VN/22283/2020

Kehittämis- ja hallintotoiminto
Jouko Narikka

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 88/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 8.3.2019 koko valtionhallinnon valtionavustustoimintaa koskevan kehittämishankkeen, jossa digitalisoidaan valtionavustusprosessi. Hankkeen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta, yhdenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja sitä tukevat verkkopalvelut.

Uudistuksella edistetään hyvää ja avointa hallintoa, valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä, varmistetaan avustuspäätösten avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta, vähennetään avustusten päällekkäisyyttä sekä parannetaan avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista, strategista ohjausta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tarkoituksena on myös tukea valtionavustusten aseman selkeyttämistä politiikkaohjauksen välineenä.

Hankkeen tehtävänä on laatia valtionavustustoiminnan yhteinen kokonaisarkkitehtuuri, jota voidaan tarkentaa viranomaiskohtaisilla erityispiirteillä. Tehtävänä on myös päättää valtionavustusprosessin digitalisoinnin yhteisten ratkaisujen laajuus, toteutusmalli ja hallintamalli, jossa kuvataan omistajuus sekä ohjaus- ja ylläpitovastuut. Hankkeen vastuulla on edelleen toteuttaa kuvattujen tehtävien edellyttämät yhteiset palvelut ja ratkaisut. Hankkeen toimikausi kestää vuoden 2023 loppuun.

Esityksen valmistelu

Lakiehdotukset mahdollistavat tarvittavan säädösperustan uudelle valtionavustustoiminnan tietovarannolle ja siihen liittyville yhteisille palveluille sekä tietojen käsittelylle, luovuttamiselle ja tiedonhallinnalle tässä kokonaisuudessa. Lakiehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Valmistelua on käytännössä tehty erityisesti valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ohjausryhmän alla toimivassa lainsäädäntöjaostossa, jossa ovat olleet edustettuina myös eräiden valtioavustuslainsäädännön kannalta keskeisten ministeriöiden asiantuntijat.

Lakiehdotuksista pyydettiin lausunnot ministeriöiltä sekä useilta keskeisiltä valtionapuviranomaisilta ja valtionavustusten saajia edustavilta yhteisöiltä. Ehdotukset olivat myös yleisesti nähtävillä lausuntopalvelussa, joten muillakin oli mahdollisuus lausuntojen antamiseen. Lausuntoaika päättyi 5 päivänä helmikuuta 2021 ja lausuntoja saatiin yhteensä 35.

Saadun lausuntopalautteen perusteella lakiehdotuksia tarkennettiin eräiltä osin. Valtionavustuslakiin ehdotettavaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa säännöstä tarkistettiin siten, että valtionapuviranomaisen ja Valtiokonttorin yhteisrekisterinpitäjyyden toimivaltarajat säänneltäisiin mahdollisimman tarkkarajaisesti eikä rekisterinpitäjän tehtävien rajanveto voisi

jäädä osapuolten välisen sopimuksen varaan. Tietovarantoon tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytystä ja arkistointia koskevaa säännösehdotusta tarkistettiin mm. siten, että siinä säädettäisiin erikseen myös kielteisiin valtioneuvustuspäätöksiin liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilytysajasta. Valtioneuvustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavien vähimmäistietojen käsitteistöä selkiytettiin. Valtiokonttorista annetun lain muutosehdotusta tarkistettiin siten, että siinä mainittaisiin lakiin jo nykyisin sisältyvien valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalvelujen lisäksi nimenomaisesti valtioneuvustustoimintaa koskevien analysointi- ja raportointipalvelujen tuottaminen valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta ja henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia tarkistettiin

Hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta pyydettiin marraskuussa 2021 oikeuskanslelilta ennakkolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä kannanotto. Saadussa kannanotossa edellytettiin esityksen perusteluja ja säätämisyjärjestysperusteluja tarkistettavaksi siltä osin, mihin lakiin tietovarantoon liittyvät tehtävät ja palvelut liittyvät sekä mihin käyttötarkoituksiin tietoja eri tehtävissä käytetään. Kannanotossa edellytettiin edelleen tarkistettavaksi Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelujen tuottamiseen liittyvää tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä. Lisäksi kannanotossa edellytettiin tarkennettavaksi valtioneuvustuslakiin ehdotettavaa säännöstä asetuksenantovaltuudesta, joka koskisi tietovarantoon tallennettavia tietoja, sekä säännöstä, joka koskisi henkilötietojen hakua tietopalvelusta. Hallituksen esityksen perusteluissa edellytettiin käsiteltäväksi tarkemmin henkilötietojen kasaantumiseen liittyviä riskejä sekä tietojen kulkua. Kannanotossa pidettiin edelleen perusteltuna, että hallituksen esityksessä pidettäisiin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

Hallituksen esitysluonnos oli ensimmäisen kerran oikeusministeriön laintarkastuksessa syyskuussa 2021. Koska esitysluonnokseen tehtiin loppuvuoden 2021 ja edelleen kevään 2022 aikana useita tarkistuksia, pyydettiin suomenkielisestä esitysluonnoksesta uusi laintarkastus maaliskuussa 2022. Tämänkin jälkeen esitysluonnokseen tehtiin vielä eräitä tarkistuksia.

Valtioneuvustustoiminnan tietovarantoon toimitettavia vähimmäistietoja sääntelevän valtioneuvoston asetuksen luonnoksesta järjestettiin tammikuussa 2022 kuulemistilaisuus valtioapuviranomaisille ja muille lain nojalla valtioneuvustuksia myöntäville. Kuulemisessa nousi esille kysymyksiä erityisesti asetuksen soveltamisalan rajoista, yleislain ja erityislain suhteesta, mahdollisesta päällekkäisten tietojen toimittamisesta kahteen eri tietovarantoon sekä siirtymäajasta, jonka jälkeen vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tulisi voimaan.

Yleistävoimassa olevat tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset soveltuisivat tietojen luovuttamisen tilanteisiin uudessa tietovarannossa, mm. katseluyhteyksiin viranomaisten välillä.

Keskeisenä ehdotuksena on toteuttaa yhteiseen ja yhtenäiseen valtioneuvustustoiminnan toimintamalliin liittyvä valtioneuvustustoiminnan tietovaranto ja siihen liittyvät palvelut. Tietovarantoa ja siihen liittyviä palveluja koskevat uudet säännökset ehdotetaan sijoitettaviksi valtioneuvustuslain uuteen 6 a lukuun. Säännökset olisivat siten erillään lain 6 lukuun sisältyvistä tietojensaantia ja tietojen luovuttamista koskevista säännöksistä. Voimassa olevat tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset soveltuisivat kuitenkin tietojen luovuttamisen tilanteisiin uudessa tietovarannossa, mm. katseluyhteyksiin viranomaisten välillä. Ehdotus ei muuttaisi myöskään valtioneuvustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä edellytyksiä eikä valtioneuvustuksen käyttöön ja valvontaan liittyviä säännöksiä.

Uudistuksen yhteydessä ei ehdoteta tarkistettavaksi niitä valtioneuvustuslain 1 luvun säännöksiä, joiden perusteella valtioneuvustuksen käsitteen rajanveto suhteessa muihin valtion maksamiin tukiin, korvauksiin ja etuuksiin määräytyy. Valtioneuvustuslain soveltamisala, suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtioneuvustuksen käsitteen rajanveto on käytännössä vaikiintunut suhteellisen selväksi lukuun ottamatta eräitä yksittäisiä tukimuotoja.

Ehdotettavaan valtioneuvustustoiminnan tietovarantoon liittyen on tarkoitus tuottaa seuraavat palvelut:

- 1) Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin palvelu (Haeavustuksia.fi);
- 2) Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (Tutkiavustuksia.fi);
sekä
- 3) Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu (Hallinnoivustuksia.fi).

Haeavustuksia.fi-palvelussa julkaistaisiin kaikkien valtionapuviranomaisten valtionavustushaut. Lisäksi valtionavustusten hauista viestittäisiin yhtenäisin periaattein. Palvelua käytettäisiin avustusten hakemiseen ja sähköiseen asiointiin valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien kanssa.

Tutkiavustuksia.fi-palvelu olisi valtionavustustoimintaan liittyvän tiedon läpinäkyvyyttä ja hyödynnettävyyttä parantava palvelu. Sen kautta kansalaiset, tiedotusvälineet, viranomaiset ja tutkijat pääsisivät seuraamaan, miten ja mihin valtionavustuksia on myönnetty. Tutkiavustuksia.fi -palvelu muodostaisi samalla valtionavustustoiminnan avoimen tietopalvelun, jossa julkaistavista tiedoista säädettäisiin tarkemmin ehdotettavassa valtionavustuslain 32 d §:ssä ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Haeavustuksia.fi- ja Tutkiavustuksia.fi-palvelut ovat viranomaisen digitaalisia palveluja, joissa on otettava huomioon mm. saavutettavuusvaatimukset.

Hallinnoivustuksia.fi -palvelu poikkeaisi luonteeltaan kahdesta ensin mainitusta palvelusta ja olisi tarkoitettu ainoastaan valtionapuviranomaisille tai lain nojalla muille valtionavustuksia myöntäville. Tämä palvelu muodostaisi tulevaisuudessa yhtenäisen ja mahdollisimman kattavan kokonaisuuden, jonka avulla valtionapuviranomaiset tai lain nojalla muut valtionavustuksia myöntävät voisivat muun muassa käsitellä valtionavustusten hakemuksia, päätöksiä ja maksatuksia. Hallinnoivustuksia.fi-palvelu olisi edellä mainituista kahdesta muusta palvelusta poiketen valtionapuviranomaisille tarkoitettu operatiivinen järjestelmä valtionavustusasioiden käsittelyyn ja myönnettyjen valtionavustusten käytön seurantaan ja valvontaan.

Valtionavustuslakiin ehdotettavan uuden 6 a luvun säännöksissä säädettäisiin tarkemmin valtionavustustoiminnan tietovarannon tarkoituksesta ja siihen sisältyvistä palveluista, valtionavustustoiminnan tietojen tallentamiseen ja toimittamiseen liittyvistä valtionapuviranomaisten ja lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien velvoitteista, valtionavustustoiminnan tietovarannon rekisterinpitäjästä ja tiedonhallinnasta, valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelusta ja palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta sekä tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä ja arkistoinnista.

Valtiokonttorista annettua lakia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että laissa säädettäisiin Valtiokonttorin uusista tehtävistä, jotka koskevat valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa, tarkemmin valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelun ylläpitoa ja palveluun liittyvää tietoaineiston tuottamista ja julkaisemista sekä valtionavustustoiminnan analysointi- ja raportointipalvelujen tuottamista valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Myös laissa olevia säännöksiä Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta tarkistettaisiin uusiin tehtäviin liittyen.

Säännöskohtaiset ehdotukset

1. lakiehdotus: valtionavustuslain muuttaminen

1 §. Soveltamisala. Ehdotettava valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen sisältyvät palvelut on tarkoitettu kaiken tyyppiset valtionavustukset kattavaksi kokonaisuudeksi. Tästä syystä pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös ehdotettavia valtionavustuslain 32 a – 32 e §:ä sovellettaisiin sellaisiin ulkomailta käytettäväksi tarkoitettuihin valtionavustuksiin, joiden saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö.

6 a luku Valtionavustustoiminnan tietovaranto

32 a §. Valtionavustustoiminnan tietovaranto. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtionavustustoiminnan tietovarannon tarkoituksesta ja siihen sisältyvistä palveluista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavien tietojen sisällöstä ja luonteesta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Valtiokonttori saisi muokata ja yhdistellä tietovarantoon tallennettuja tietoja niiden laadun ja hyödynnettävyyden parantamiseksi.

32 b §. Valtionavustustoiminnan tietojen tallentaminen ja toimittaminen. Pykälässä säädettäisiin valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän velvollisuudesta tallentaa tietoa tietovarantoon tai toimittaa tietoja Valtiokonttorille tietovarantoon tallennettaviksi. Jos valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä käyttäisi ehdotettavan 32 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelua, se tallentaisi 32 a §:n 2 momentissa säädetyt tiedot suoraan valtionavustustoiminnan tietovarantoon palvelua käyttäessään. Sen sijaan valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän, joka käyttäisi edelleen omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, olisi erikseen toimitettava haettaviksi julistamiaan ja myöntämiään valtionavustuksia koskevat valtionavustustoiminnan vähimmäistiedot valtiokonttorille valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin tietovarantoon tallennettavaksi toimitettavista henkilötiedoista sekä muista tiedoista. Muista tietovarantoon tallennettavaksi toimitettavista valtionavustushakuja ja niiden osoitetietoja, valtionavustushakemusten ja –päätösten yksilöintiä, valtionavustusasiaa, valtionavustuksen hakijaa ja saajaa ja valtionavustuspäätöstä koskevista vähimmäistiedoista sekä niiden toimittamisajasta ja toimittamistavasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

32 c §. Valtionavustustoiminnan tietovarannon rekisterinpitäjä ja tiedonhallinta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän yhteisrekisterinpitäjyydestä. Valtionavustustoiminnassa valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä toimisi lähtökohtaisesti tiedonhallinnasta vastaavana viranomaisena. Hallinnollisesti olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että Valtiokonttori valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen liittyviä palveluja ylläpitävänä viranomaisena huolehtisi keskitetysti eräistä tiedonhallintalaissa säädetyistä tiedonhallintayksikölle säädetyistä tehtävistä.

32 d §. Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu ja palvelussa julkaistava tietoaaineisto. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Valtiokonttori ylläpitää valtionavustustoiminnan tietovarantoon liittyen kaikille avointa tietopalvelua yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Tähän liittyen Valtiokonttori tuottaa ja julkaisee palvelun tietoaaineiston valtionavustustoiminnan tietovarannon julkisista tiedoista.

Pykälän 2 momentin perusteella palvelussa voitaisiin julkaista valtionavustusten hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia tietoja. Henkilötiedoista palvelussa voitaisiin julkaista valtionavustuksen saajana olevan luonnollisen henkilön nimi, valtionavustuksen käyttötarkoitus ja alueellinen kohdentuminen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin siitä, millä hakuperusteella palvelusta voitaisiin hakea henkilötietoja. Hakuperusteena voitaisiin käyttää ainoastaan valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä, valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta.

32 e §. Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi. Pykälässä säädettäisiin valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytysajoista ja eräistä muista tietojen ja asiakirjojen säilytykseen liittyvistä velvoitteista.

2. lakiehdotus: valtiokonttorista annetun lain muuttaminen

2 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta, jossa säädetään Valtiokonttorin uudeksi tehtäväksi toimia valtionavustuslain 32 a §:n 1 momentissa tarkoitetun valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpidosta vastaavana viranomaisena.

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jossa säädetään Valtiokonttorin uudeksi tehtäväksi toimia valtionavustuslain 32 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelun tietoaineiston tuottajana ja tietojen julkaisijana. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan Valtiokonttori vastaisi valtionavustuslain 6 a luvussa säädetystä valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettujen tietojen käsittelyyn liittyvistä muista tehtävistä. Näillä tehtävillä tarkoitetaan erityisesti Valtiokonttorin oikeutta valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettujen tietojen muokkaamiseen ja yhdistämiseen sekä Valtiokonttorin toimivaltaa valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettujen henkilötietojen yhteisrekisterinpitäjänä.

Momenttiin ehdotetaan vielä lisättäväksi uusi 9 kohta, jonka nojalla Valtiokonttori tuottaisi valtionavustustoimintaa koskevia analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi.

2 b §. Pykälässä säädetään henkilötietojen käsittelystä ja tietosuojasta, joka koskee lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun kuntien taloustietovarannon ylläpitoa koskevan tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että se sitä sovellettaisiin myös Valtiokonttorille ehdotettaviin uusiin tehtäviin, joista säädettäisiin tarkemmin lain 2 pykälän 1 momentin 6—8 kohdassa.

2 c §. Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja varten. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että Valtiokonttorilla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä myös 2 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi välttämättömät valtionavustustoimintaa koskevat tiedot valtionapuviranomaisten ja lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien rekistereistä ja valtionavustustoiminnan tietovarannosta.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö haluaa saattaa hallintovaliokunnan tietoon, että tavoitteena on vielä loppuvuoden 2022 ja alkuvuoden 2023 aikana toteuttaa valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen avulla sisäministeriön Palosuojelurahaston ja opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusten pilottihaut. Pilotointia on tarkoitus ulkoministeriön valtionavustushaussa. Myös tästä syystä lakien ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian.