



15.9.2022

VN/22283/2020

Kehittämis- ja hallintotoiminto
Jouko Narikka

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Pyydettyinä vastineena oikeusministeriön asiantuntijalausuntoon 8.9.2022 esitetään seuraavaa:

Tietojen luovuttaminen yhteisrekisterinpitäjien välillä

Asiantuntijalausunnossa todetun mukaisesti hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, että yhteisrekisterinpitäjillä on riittävän täsmällisesti laissa säädetty oikeudet saada salassa pidettäviä tietovarantoon tallennettuja tietoja.

Valtionavustuslain 31 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tietojensaantioikeudesta. Pykälän 2 momentin mukaan valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja:

- 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta;
- 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista;
- 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Hallituksen esitys kohdistuu lähtökohtaisesti yleislakina sovellettavan valtionavustuslain tarkistamiseen eikä siinä ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, jotka liittyisivät salassa pidettävien tietojen sääntelyn alaan, valtionapuviranomaisten tiedonsaantioikeuteen tai yleensä salassa pidettävien tietojen merkitykseen valtionavustustoiminnassa. Uudistuksen eräänä keskeisenä tarkoituksena on valtionavustustoimintaa koskevan tiedon välittämisen tehostaminen. Tätä voisi olla esimerkiksi sähköinen tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä valtionavustustoiminnan tietovarannossa. Nykyiset valtionavustuslain 31 §:n tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset soveltuisivat esimerkiksi tiedonhallintalain 23 §:ssä tarkoitettuun tietojen luovuttamiseen toiselle viranomaiselle katseluyhteyden avaamisen kautta. Edellä mainituista syistä valtionavustuslain 31 §:n tarkistamista ei ole pidetty tässä yhteydessä tarpeellisena. Valtiovarainministeriössä valmistellaan erillisenä harmaan talouden torjuntaan liittyvänä säädöshankkeena eräiden valtionavustuslain säännösten tarkistamista, joka merkitsisi muutosta salassa pidettävän tiedon käytön alaan valtionavustustoiminnassa ja edellyttäisi valtionavustuslain 6 luvun säännösten tarkistamista. Tähän liittyvä hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle vuoden 2023 aikana.

Valtionapuviranomaisen oikeudesta tietojen luovuttamiseen säädetään valtionavustuslain 32 §:ssä. Tietojen luovuttamiseen sovelletaan lähtökohtaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta säädetään puolestaan valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991). Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiin ehdotettavan 2 b §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttorilla olisi oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun tehtävän ja 2 §:n 1 momentin 6-8 kohdassa tarkoitettujen valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoa koskevien tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tämä viittaus kohdistuisi siten kaikkiin Valtiokonttorille ehdotettaviin uusiin tehtäviin lukuun ottamatta lain 2 §:n 1 momenttiin ehdotettavaa uutta 9-kohtaa, jonka mukaan Valtiokonttorin tehtävänä olisi myös tuottaa valtionavustustoiminnan analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Viimeksi mainitun tehtävän toimeenpanossa ei ole lähtökohtaisesti välttämätöntä tarvetta käsitellä valtionavustustoimintaan liittyviä henkilötietoja. Lakiin ehdotettavan 2 c §:n 2 momentin perusteella valtionapuviranomainen ei voisi kuitenkaan nimenomaisestikaan luovuttaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä valtionavustuslain 32 c §:ssä on pyritty sääntelemään mahdollisimman tarkkarajaisesti yhteisrekisterinpitäjänä toimivien Valtiokonttorin sekä valtionapuviranomaisen ja lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän välisestä tehtäväjaoista. Lähtökohtana on, että Valtiokonttori vastaa ehdotettavan tietovarannon ja siihen sisältyvien palvelujen ylläpitoon liittyvistä teknisistä tehtävistä. Valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä vastaisi puolestaan lähtökohtaisesti rekisterinpitäjän muista kuin teknisluonteisista tehtävistä. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on pyritty ottamaan huomioon henkilötietojen käsittelyoikeuden rajaaminen vain välttämättömiin tehtäviin ja myös arvioimaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä mahdollisimman täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely valtionavustustoiminnassa on hallituksen esityksen perusteluissa todetulla tavalla epätyypillistä ja liittyy lähinnä yksittäisiin valtionavustustyyppeihin ja tilanteisiin, joissa esimerkiksi avustuksen hakijana olevan yksityishenkilön terveydentilalla tai toimintakyvyllä voi olla merkitystä valtionavustuksen myöntämisen tai avustuksen suuruuden kriteerinä. Valmistelun yhteydessä on arvioitu, ettei luonteeltaan yleisessä valtionavustuslaissa ole tarkoituksenmukaista säännellä oikeutta henkilötietojen saamiseen ja käyttöön edellä kuvattua hallituksen esityksen sisältöä tarkkarajaisemmin.

Yleisessä tietoverkossa julkaistavat tiedot ja säädöstaso

Asiantuntijalausunnon mukaan valtionavustuslakiin ehdotettavan 32 d §:n 2 momentin mukainen asetuksenantovaltuutus vaikuttaa liian lavealta ja ongelmalliselta perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun sääntelyvarauksen näkökulmasta. Lausunnon mukaan asetuksen tasolla voitaisiin henkilötietojen osalta säätää teknisluonteisempia yksityiskohtia, kuten esimerkiksi tavasta, jolla tiedot toimitetaan tietovarantoon tai tallentamisen määräajoista, missä ajassa tiedot on tallennettava tietovarantoon. Vastaava huomio asetuksenantovaltuuden väljyydestä koskee myös ehdotettua 32 b §:n 2 momenttia tietovarantoon tallennettavien henkilötietojen osalta.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on oltu tietoisia siitä, että julkisessa tietopalvelussa julkaistavien henkilötietojen sisältö tulee määritellä lain tasolla ja että myös asetuksenantovaltuuden tulee olla mahdollisimman tarkasti säännelty. Tarkoituksena ei ole ollut, että valtionavustuslain 32 d §:ssä ehdotettavassa palvelussa julkaistavista henkilötiedoista voitaisiin säätää osittain valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen 2 momentin sisältö on pyritty muotoilemaan näiden tavoitteiden mukaisesti, mutta momentin loppuosan muotoilua voidaan tarkistaa siten, että rajaus on tältä osin mahdollisimman selvä.

Asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja mahdollista tarkistamista voidaan osaltaan arvioida hallituksen esityksen yhteydessä eduskunnalle toimitetun valtioneuvoston asetusta koskevan luonnoksen sisällön avulla. Asetusluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin tarkemmin valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavista tiedoista. Säännöksen sisältö on varsin suppea eikä sisällä henkilötiedoiksi luokiteltavia tietoja. Tarvittaessa on mahdollista harkita 32 d §:n 2 momentissa ehdotettavasta asetuksenantovaltuudesta luopumista ja kyseisten tietojen sääntelyn siirtämistä lain tasolle.

Asiantuntijalausunnossa katsotaan edelleen, että valtionavustuslakiin ehdotettavan 32 d §:n 3 momentin mukainen hakukriteerien suhde perustuslakivaliokunnan käytäntöön jää epäselväksi. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on pyritty ottamaan huomioon se, että tässä tarkoitetut hakukriteerit olisivat rajattuja, mutta mahdollistaisivat toisaalta valtionavustustoimintaan liittyvien olennaisten tietojen saamisen, ottaen huomioon myös uudistukselle asetetut yleiset tiedon avoimuuteen liittyvät tavoitteet. Ehdotettavan avoimen tietopalvelun hakutoimintoa koskevan rajauksen tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen pyrkiä estämään sellaiset tietojen massaluovutukset, joissa kuka tahansa voisi saada käyttöönsä kaikki tietopalvelun sisältämät henkilötiedot muutamalla haulla. Toisaalta rajauksen tarkoituksena on mahdollistaa julkisuusperiaatteen näkökulmasta valtionavustusten käytön seuranta ja valvonta yleisölle siten, että palvelun kautta voi saada tiedon esimerkiksi kaikista yhden oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön saamista valtionavustuksista, taikka samaan käyttötarkoitukseen (esimerkiksi taiteellinen työskentely, urheilu, metsänhoito, asunnon korjaus) myönnettyistä avustuksista.

Poikkeaminen käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Asiantuntijalausunnon mukaan viranomaisen oikeutta käsitellä henkilötietoja yleisessä tietoverkossa tulee arvioida tietosuojasetuksen sisältyvien henkilötietojen käsittelyä koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Näistä periaatteista relevantiksi on arvioitu erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, josta säädetään tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

Tässä yhteydessä on viitattu tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaiseen mahdollisuuteen kansallisesti poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuojasetuksen 23 artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Näitä tavoitteita ovat muun muassa muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Kun tietoja luovutettaisiin avoimessa tietopalvelussa, niitä voisi käyttää erilaisiin käyttötarkoituksiin, kaupalliset käyttötarkoitukset mukaan lukien, eikä käyttötarkoituksia olisi mahdollista ennakkoon kontrolloida. Kyse olisi käytännössä valtionavustuksia koskevien perustietojen (saaja, määrä, käyttötarkoitus, alueellinen kohdentuminen) luovuttamisesta. Vastaavanlaisia, valtionavustusten saajia koskevia tietoja luovutetaan jo nykyisin eri valtionapuviranomaisten verkkosivustoilla. Muutos olisi se, että tiedot koottaisiin yhteen paikkaan, jotta saataisiin parempi kokonaiskuva valtionavustuksista.

Hallituksen esityksessä ehdotettava valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen liittyvät palvelut on tarkoitettu pidemmällä aikavälillä kaikessa valtionavustustoiminnassa käyttöön otettavaksi järjestelmäksi. Ottaen huomioon yksin valtionavustuksina vuosittain myönnettävä euromäärä uudistuksella olisi erittäin suuri merkitys julkisen talouden ohjauksen ja yleisen julkisen edun näkökulmasta. Tämän lisäksi uudistukselle on asetettu muita merkittäviä julkista etua palvelevia tavoitteita kuten valtionavustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun edistäminen sekä valtionavustustoimintaa koskevan tiedon avoimuuden lisääminen. Hallituksen esityksen perusteluissa on pyritty kuvaamaan tarkemmin näitä merkittäviä yleisiä tavoitteita ottaen huomioon toisaalta henkilötietojen käsittelyyn ja suojaan liittyvät erittäin tärkeät periaatteet. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa myös yleisölle julkisten varojen käytön seuranta ja valvonta, ja valmistelussa on arvioitu, että tämä yleisen edun mukainen tarkoitus on hyväksyttävä peruste käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiseen.

Erityiset henkilötietoryhmät

Asiantuntijalausunnossa kiinnitetään huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momenttiin ja erityisesti siihen, että sen mukaan valtionavustustoiminnan tietovarantoon voitaisiin tallentaa valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lausunnon mukaan perusteluista on havaittavissa ristiriita, koska niissä ensiksi todetaan, että säännös loisi oikeusperustan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallentamiselle. Tämän jälkeen

todetaan, ettei tarkoituksena ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan. Lausunnossa katsotaan edelleen, että hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, onko tarkoituksena luoda oikeusperusta erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle vai säädetäänkö siitä kattavasti jo muualla lainsäädännössä. Mikäli oikeusperustasta on tarkoitus säätää tässä yhteydessä, tulee tehdä selkoa, keille kaikille yhteisrekisterinpitäjinä toimiville tahoille erityisten henkilötietoryhmien oikeusperusta on tarkoitus säätää

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallentamisen ja käsittelyn tarve on valtionavustustoiminnassa harvinaista ja liittyy lähinnä sellaisiin edellä mainitun kaltaisiin erityistilanteisiin, joissa esimerkiksi henkilön terveydentilalla tai toimintakyvyllä on merkitystä valtionavustuksen saamisen tai suuruuden kriteerinä. Valtionavustuslaki on tarkoitettu kaikkia erityyppisiä valtionavustuksia koskevaksi yleislaki, jossa ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista säätää yksittäisiin käyttötarkoituksiin myönnettävistä valtionavustuksista ja niiden myöntämisprosessissa käsiteltävistä yksityiskohtaisista tiedoista. Toisaalta valtionavustuksia koskevassa nykyisessä erityislainsäädännössä ei tyypillisesti ole erityisiä säännöksiä mahdollisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallentamisesta tietojärjestelmään. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin mukaisen muotoilun tarkoituksena on, että tällaisissa tilanteissa valtionapuviranomaisella olisi edellytykset hallinnoida myös sellaisia valtionavustusasioita, joissa on asian käsittelemiseksi välttämätön tarve erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallentamiselle. Tällöinkin olisi tapauskohtaisesti arvioitava tarkemmin mahdollisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sisältö ja tarve erityissäännösten tarkistamiseen.

Valtiokonttorin tehtävänä julkaista tietoja

Asiantuntijalausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 2 b §:n 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Valtiokonttorin on julkaistava valtionavustustoiminnan tietovarannon tietoja valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa valtionavustuslain 32 d §:ssä säädetyllä tavalla. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 d §:n 1 momentissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Valtiokonttori ylläpitää 32 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua palvelua yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Valtiokonttori tuottaa ja julkaisee palvelun tietoaineiston valtionavustustoiminnan tietovarannon julkisista tiedoista. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua siitä, ovatko molemmat edellä mainitut säännökset tarpeellisia tai osin päällekkäisiä.

Valtiokonttorista annetussa laissa säädetään kattavasti Valtiokonttorin lakisäätteisistä tehtävistä ja hallituksen esityksessä ehdotettavat valtionavustustoiminnan tietovarantoon ja siihen sisältyviin palveluihin liittyvät merkittävät uudet tehtävät edellyttävät lain tarkistamista vastaavasti. Valtiokonttorista annetun lain perusrakennetta ei ole uudistuksen yhteydessä tarkoituksenmukaista muuttaa. Valtionavustuslaissa ja sen ehdotettavassa uudessa 6 a luvussa pyritään toisaalta säätämään mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti yhtäältä Valtiokonttorin ja toisaalta valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien tehtäväjaosta ottaen huomioon uusi valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen sisältyvät palvelut. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on tiedostettu, että tietyistä Valtiokonttorin uusista tehtävistä säädetään kahdessa erillisessä laissa, mutta valmistelussa on pyritty ottamaan huomioon se, etteivät säännökset olisi tarpeettomasti päällekkäisiä ja että valtionavustuslakiin ehdotettavan uuden 6 a luvun säännökset muodostaisivat toisaalta yhtenäisen kokonaisuuden. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä on arvioitavissa, olisiko Valtiokonttorin uusia tehtäviä koskevia säännöksiä mahdollista tarkistaa tai rajata mahdollisen tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi.