

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 79/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Jussi Vaanola, tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtiokonttorista annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, rikosvahinkolakia, valtion virkamatkoilla sattuneiden vahinkojen korvaamisesta annettua lakia, tapaturmavirastosta annetun lain kumoamisesta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon tiedonsaan-

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2024 vp

tioikeuksia koskevan sääntelyn sekä perustuslain 124 §:n soveltamiskäytännön yhtenäisyyden kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Valtiokonttorin tehtävät ajantasaistetaan, lakiin lisätään säännökset sen tiedonsaantioikeuksista sekä tehdään muita vähäisempiä korjauksia. Valtiokonttorin tehtävänä on jatkossa ylläpitää sähköistä järjestelmää, josta hankintayksikkö saa tiedon hankintailmoituksen julkaisemisesta ja julkaisemisen ajankohdasta. Lisäksi Valtiokonttorille kuuluvat myös sen aiemmin valtiovarainministeriön määräyskirjeen nojalla hoitamat sähköisten liiketoiminta-asiakirjojen välitysverkoston toimintaan liittyvät tehtävät.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädetyn kannalta.

Henkilötietojen suoja

(3) Hallituksen esityksessä ehdotetaan Valtiokonttorin ja eräiden muiden viranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentamista ja täsmentämistä. Ehdotettu sääntely on näiltä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn perusteista näiltä osin. Lakiehdotuksessa säädetty Valtiokonttorin oikeudet saada ja käsitellä henkilötietoja ovat perustuslain nä-

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2024 vp

kökulmasta hyväksyttäviä ja täyttävät perustuslain 10 §:n 1 momentin asettamat vaatimukset. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

(7) Perustuslakivaliokunta painottaa kuitenkin kiinnittäneensä varsin usein huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottavaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä soveltamaan säännöksiä ilman vaikeuksia (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut vaikeaselkoisuudella olevan myös sitä soveltavien ammattihenkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. esim. PeVL 11/2024 vp, kappale 6, PeVL 4/2021 vp, kappale 13). Valiokunta korostaa sanotun merkitystä edelleen (PeVL 51/2022 vp, kappale 11).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tästä näkökulmasta erityistä huomiota hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin toiseen ja neljanteen virkkeeseen, joiden mukaan säännöksessä mainituilla ministeriöillä, viranomaisilla ja Suomen Kuntaliitolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta 2 §:n 1 momentin eräissä kohdissa tarkoitetun tehtävän toteuttamisen kannalta välttämättömät ministeriön hallinnonalaan koskevat tiedot. Säännöksen sanamuodon mukaan ministeriöiden ja muiden tahojen tiedonsaantioikeus kohdistuu siten Valtiokonttorin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin.

(9) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3). Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisympäristön käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

(10) Säännösehdoituksen mukainen tiedonsaantioikeus on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöksessä mainittujen ministeriöiden, muiden viranomaisten tai Suomen Kuntaliiton toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu hoitaa säännöksen sanamuodossa viitatulla tavalla Valtiokonttorin tehtäviä, joten säännösehdoituksen muotoilun perusteella jää epäselväksi, mihin tarkoitukseen niillä olisi oikeus saada Valtiokonttorilta salassa pidettäviä tietoja.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2024 vp

(11) Säännöksen perustelujen (s. 26) mukaan tarkoituksena on kuitenkin säätää kyseisille viranomaisille ja Kuntaliitolle salassapidon estämättä oikeus tiedon saantiin Valtiokonttorilta näiden hoitamien valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalvelujen sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön ja Kuntaliiton oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Säännös on syytä muotoilla vastaamaan sille esitettyjä perusteluja.

Oikeusturva

(12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan Valtiokonttorin liikennevakuutuslain 29 §:n nojalla tekemään vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua.

(13) Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan vuonna 2023 Valtiokonttori antoi 31 637 liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskevaa päätöstä, joista lähes 97 prosenttia ratkaistiin automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Ehdotetulla oikaisuvaatimusmenettelyllä on siten keskeisesti tarkoitus toteuttaa myös hallintolain 53 f §:n mukainen oikeussuojaedellytys. Sen mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella.

(14) Asian ratkaisemista automaattisesti koskeva hallintolain 8 b luku on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp). Valiokunta arvioi sääntelyä tuolloin ennen muuta perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevan 21 §:n kannalta. Valiokunta on myös kiinnittänyt muun muassa perustuslain 21 §:n näkökulmasta huomiota siihen, ettei masaluonteisessakaan toiminnassa, jollaista muun muassa automaattisessa ratkaisumenettelyssä toteutettava liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskeva päätöksenteko on, saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2).

(15) Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva ehdotus toteuttaa perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaisella tavalla hallintolain 53 f §:n mukaisen oikeussuojaedellytyksen vaatimuksen ja turvaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskevassa automaattisessa ratkaisumenettelyssä. Valiokunnan käsityksen mukaan se vastaa myös EU:n tietosuoja-asetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettyä.

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännösehdotus sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan muutoksenhausta Valtiokonttorin päätökseen säädetään liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa. Kyseisen 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksua koskevaan Valtiokonttorin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Viitattu säännös muodostuu kuitenkin oikeusturvan saatavuuden edellytysten kannalta tulkinnanvaraiseksi, sillä hallintolain 49 b §:n mukaan viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos siihen saa vaatia oikaisua. Hallintovaliokunnan on syytä selventää ja täsmentää sääntelyä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella myös 4. lakiehdotuksen 38 a §:ssä itseoikaisusta säädetyn suhdetta hallintolain sääntelyyn ja selventää sääntelyä tarvittaessa.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2024 vp

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen

(17) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 b §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori voi nimetä tarpeellista lääketieteen tai vahinkotarkastuksen asiantuntemusta edustavia ulkopuolisia asiantuntijoita ja tehdä hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa asiantuntijalausunnon antamisesta korvaus- ja etuusasioiden valmistelua varten.

(18) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkitsevää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(19) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaisena korvaus- ja etuusasioiden valmistelutehtävän edellyttämän asiantuntijatehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Asiantuntijana toimivaan henkilöön sovelletaan 3 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Valiokunnan mielestä sääntely vastaa muutenkin perustuslain 124 §:n asettamia vaatimuksia.

(20) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 53) viitataan tältä osin myös siihen, että ulkopuoliselta hankittu asiantuntijalausunto on välttämätön päätöksen tekemiseksi, sillä Valtiokonttorilla ei itsellään ole tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että perustuslain 124 §:ssä säädetty tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitattut lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että perustuslain 124 §:ssä edellytetään tehtävän siirrolta välttämättömyyden asemasta vain tarkoituksenmukaisuutta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2024 vp

Helsingissä 26.9.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Arja Juvonen ps
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen