Juha Lavapuro 13.11.2019
Lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Asia: Hallituksen esitys HE 60/2019 vp eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

***Esityksen tausta ja sen valtiosääntöoikeudellinen merkitys***

Hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa luotettavan, ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien taloudesta kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia. Voimassaoleva kuntalaki ei sisällä yleistä sääntelyä kunnan velvollisuudesta tuottaa kunnan toimintaa ja taloutta koskevia seurantatietoja, vaikka kuntalaissa luonnollisesti säädetään kunnan kirjanpitovelvollisuudesta. Ehdotuksessa olisikin nähdäkseni tässä mielessä kysymys kunnalle annettavasta uudesta tehtävästä siitäkin huolimatta, että kuntien ja kuntayhtymien taloutta koskevia tietoja tuotetaan jo nykyisin muun muassa julkisen talouden suunnitteluun liittyen. Myös erityislainsäädännössä on säädetty kunnille velvoitteita toimittaa toiminta- ja taloustietoja eri viranomaisille.

Esitykseen sisältyy laajahkot säätämisjärjestysperustelut, joissa hallituksen esityksen lakiehdotuksia on tarkasteltu kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §), asetuksenantovaltuuksien (PL 80 §) sekä henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen kannalta (PL 10.1 ja 12.2 §:t).

Nähdäkseni hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys on tunnistettu säätämisjärjestysperusteluissa hyvin ja esitän sen vuoksi lausunnossani niihin vain täydentäviä huomioita. Käsitykseni mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

***Kunnallinen itsehallinto***

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 121 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottamisesta ja toimittamisesta. Kunnan on säännöksen mukaan tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä kuntalain 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi.

Perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyy kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta hallinnostaan ja taloudestaan. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään puolestaan perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Nähdäkseni on jossain määrin kyseenalaista, merkitseekö taloustietojen tuottamista koskeva sääntely uutta kunnille säädettävää tehtävää. Toisin kuin hallituksen esityksessä, katsoisin, että kyse on sinänsä vähäisestä mutta kuitenkin uudesta tehtävästä, jota kunnilla ei nykyisin voimassa olevan kuntalain mukaan ole. Tehtävä olisi itsehallintoa rajoittavilta vaikutuksiltaan kuitenkin vähäinen eikä se vaikuttaisi kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan tai hallinnostaan. Kysymys olisi sen sijaan nähdäkseni lähinnä kuntien taloudesta raportoitavien tietojen muodon ja sisällön teknisestä yhdenmukaistamisesta ja että kunnat velvoitetaan huolehtimaan tästä. Tällä tavoitteella on myös valtiosääntöoikeudellisesti myönteisiä vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen saada riittävää ja täsmällistä tietoa lakiehdotusten vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin (PeVL 34/2013 vp). Lisäksi valiokunta on kuntatalousohjelmaa koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin mahdollistava järjestelmä toteutetaan julkisen talouden ohjausjärjestelmän yhteydessä (PeVL 63/2014 vp). Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen voi katsoa edistävän näiden tavoitteiden toteutumista. Samoin ehdotuksen voi katsoa edistävän kunnan taloustietojen avoimuutta ja saavuttavuutta, mikä on omiaan lisäämään asukkaiden mahdollisuuksia osallistua itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon perustuslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti. Esitys ei muodostu myöskään rahoitusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi, koska valtion-

osuuslain 55 §:n 2 momentin perusteella kuntien uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on lähtökohtaisesti 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista.

Hallituksen esityksessä ehdotettu 121 a §:n kolme momentti sisältää jossain määrin hankalasti avautuvan säännösehdotuksen valtiovarainministeriö vastuulla olevasta, mutta yhteistyössä kuntien kanssa toteutettavasta tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelystä. Säännös ei varsinaisesti velvoita kuntia osallistumaan tähän yhteistyöhön vaan siinä vain todetaan, että ”yhteistyöhön osallistuvat kuntien sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määritellä kuntien talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrityksiä.” Kuntien intressissä lienee osallistua tähän yhteistyöhän. Silti kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta on jossain määrin ongelmallista, että yhteistyön muoto ja oikeudellinen velvoittavuus jäävät epäselväksi.

***Asetuksenantovaltuudet***

Hallituksen esitykseen sisältyy joitakin asetuksenantovaltuuksia. Valtuudet koskevat nähdäkseni sinänsä teknisluontoisia ja vähäisiä yksityiskohtia. Asetuksella säädettäisiin lähinnä toimitettavista tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista. Asetuksenantovaltuuksiin liittyvä perussäännös on kuitenkin varsin väljä. Keskeisenä perussäännöksenä on ehdotettu 121 a §:n 1 momentti, jonka perusteella ”Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten”. Säännös ei täsmennä juuri lainkaan sitä, millaiset taloustiedot tiedon tuottamisvelvollisuus kattaa. Toisaalta kunnilla on jo nykyisin erityislainsäädännön perusteella velvollisuus pitää kirjaa taloudestaan. Hallituksen esityksen perusteella kysymys olisi myös vain toimitettavien taloustietojen muodon ja sisällön teknisestä yhdenmukaistamisesta. Tämän perusteella asetuksenantovaltuus liittyisi taloustietoihin, joita kunnat jo nykyisin keräävät kuntalain tai erityislainsääsäädännön perusteella. Näin tulkittuna, ja säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin näkökohtiin viitaten katson, ettei asetuksenantovaltuuksia koskeva sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

***Henkilötietojen suoja***

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 121 a §:n 2 momentin perusteella kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava kuntalain 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muo-

dossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Säännöksessä tarkoitettuihin tietoihin kuuluvat nähdäkseni myös 121 a §:n 1 momentissa tarkoitetut kunnan toimintaa ja taloutta koskevat tiedot. Kiinnitin jo edellä huomiota sääntelyn tiettyyn epätarkkuuteen, minkä voineen katsoa johtuvan siitä, että säännöksessä mainitut toimintaa ja taloutta koskevat tiedot täsmentyvät muussa lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen perusteella on pääteltävissä, että siirrettäviin tietoihin sisältyisi myös arkaluonteisia tietoja. Näin on erityisesti pienten kuntien taloustietojen osalta, jotka voivat joidenkin palveluluokituksen luokkien osalta olla yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön. Oletettavaa on, että esimerkiksi terveydenhuollon kustannuksia koskevat tiedot voivat toisinaan pienissä, väestömäärältään vähäisissä kunnissa paljastaa vähintäänkin välillisesti yksittäisten henkilöiden terveydentilatietoja, jotka ovat luonteeltaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai valtiosääntöoikeudellisessa mielessä arkaluonteisia henkilötietoja.

Hallituksen esityksessä tarkoitettuihin henkilötietoihin sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Siltä osin kuin kysymys ei ole erityisiksi henkilötietoryhmiksi taikka arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi luonnehdittavissa olevista henkilötiedoista, tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. (PeVL 14/2018 vp). Sitä vastoin arkaluonteisiin henkilötietoihin, mukaan lukien niiden salassapitomääräysten edelle menevää luovuttamista ja saamista koskevaa sääntelyä tulee arvioida lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan aiemmin vakiintuneen tätä asiaa koskevan käytännön ja tulkintadoktriinin valossa. Tässä käytännössään valiokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. mm. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4).

Valtiokonttori toimii 2 lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan perusteella kuntien taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä.

Saman lakiehdotuksen 2 b §:n mukaan sillä on oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tilastokeskuksella, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, Opetushallituksella ja valtiovarainministeriöllä on oikeus saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät salassa pidettävät tiedot.

Ottaen huomioon, että EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittelemisen käsite kattaa myös tietojen siirtämisen ja luovuttamisen sekä sen, että tietojen käsittely ja luovuttaminen on lakiehdotuksessa sidottu lailla säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi välttämättömiin tietoihin ei ehdotus nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan kannalta. Tärkeää tässä suhteessa myös on, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve on 2 lakiehdotuksen 2 b §:n 2 momentin mukaan arvioitava viiden vuoden välein.

Juha Lavapuro
professori