OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-erityisasiantuntija Liisa Leppävirta

15.11.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KUNTIEN TALOUSTIETOJEN TUOTTAMISTA JA RAPORTOINTIA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 60/2019 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Hallintovaliokunta on pyynnössään esittänyt lausuntopyynnön teemaksi henkilötietojen suojan ja tietojen julkisuuden. Pyynnön mukaisesti oikeusministeriön lausunnossa on tarkasteltu esitystä vain edellä mainituista näkökohdista.

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. Henkilötietojen suojan ja tietojen julkisuuden kannalta relevantteja ovat kuntalakiin lisättäväksi ehdotettavat säännökset tietojen tuottamisesta ja taloustietojen raportoinnista, joilla kunnat ja kuntayhtymät velvoitettaisiin toimittamaan erikseen säädetyt taloustietonsa suoraan taloushallinnostaan Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon. Lisäksi henkilötietojen suojan ja tietojen julkisuuden kannalta relevantteja ovat ehdotukseen sisältyvät säännökset valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta, joissa säädetään valtiokonttorin oikeudesta käsitellä taloustietovarannon ylläpitoa koskevan tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja säännökset eräiden viranomaisten oikeudesta saada tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Tietojen luovutus toiselle viranomaiselle / tiedonsaantioikeus

Ehdotetussa kuntalain 121 a §:n 2 momentissa säädettäisiin kunnille velvollisuus salassapitosäännösten estämättä toimittaa Valtiokonttorille tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyseisiin taloustietoihin saattaa joidenkin kuntien palveluluokkien osalta sisältyä sellaisia taloustietoja, jotka ovat tulkittavissa arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi tai joita koskisivat julkisuuslain 6 luvussa säädetyt salassapitovelvoitteet (HE s. 54).

Kyseessä on säännös, joka koskee viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä. Vastaavia säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus 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. Perustuslakivaliokunta ei ole toisaalta pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteereihin (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5—6 ja PeVL 19/2012 vp, s. 4/I).

Kuntalain muuttamista koskevan esityksen 121 a §:n mukaan Valtiokonttorille luovutettavaksi on säädetty lain 112 §:ssä tarkoitetut seuraavat taloustiedot: kuntien tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot. Ehdotettu kuntalain 112 § sisältää asetuksenantovaltuutuksen, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kunnan tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista sekä osavuosikatsauksista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä palvelukohtaisista taloustiedoista. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE s. 44) on todettu esimerkinomainen lista taloustietovarantoon asetuksen perusteella annettavista tiedoista.

Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Valtiokonttorille luovutettavaksi säädetyt tiedot on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Tietovarantoon luovutettavia tietoja tarkennetaan kuitenkin valtioneuvoston asetuk-

silla ja 112 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä palvelukohtaisista taloustiedoista. Ehdotettujen kuntalain 121 a §:n mukaisesti luovutettavaksi säädetyt kustannustietojen ja kuntalain 122 §:ssä mainittujen palvelukohtaisten taloustietojen sisältö ei ole esityksen perusteella täysin selvä. Keskeistä olisi varmistua siitä, että ehdotettu 121 a § ja yhdessä ehdotetun 112 §:n asetuksenantovaltuuden ja asetuksen kanssa ei mahdollista luovutettavien tietojen piirin laajentamista sellaisten tietojen luovuttamiseen, joita ei ole laissa määritelty luovutettavaksi.

Valtiokonttorista annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Valtiokonttori toimii kuntien taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä. Ehdotuksen 2 b §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä taloustietovarannon ylläpitämiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Momentissa säädetään lisäksi, että Tilastokeskuksella, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, Opetushallituksella ja valtiovarainministeriöllä on oikeus saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät salassa pidettävät tiedot. Esityksen perustelujen mukaan Valtiokonttorin luovuttamien salassa pidettävien tietojen tulisi olla säännöksessä mainittujen viranomaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja, koska tietosisältöjä ei voida luetella laissa tyhjentävästi. Ehdotuksen 2 b §:n 1 momentin asiayhteydestä on pääteltävissä, että edellä mainittujen viranomaisten tietojensaantioikeus koskee ehdotuksessa tarkoitettuja taloustietovarannon tietoja, mutta momentin jälkimmäistä virkettä olisi mahdollista myös täsmentää lisäämällä virkkeeseen ”tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät salassa pidettävät *talous*tiedot”.

Toimintamalli henkilötietojen tunnistamiseksi

Niitä tilanteita varten, joissa käsiteltävät tiedot sisältäisivät henkilötietoja, kuvataan kuntalain 121 a §:n 2 momentin perusteluissa erityinen toimintamalli, jotta taloustiedosta tunnistettaisiin henkilötieto. Kuvauksen mukaan henkilötieto merkittäisiin salassa pidettäväksi ennen kuin se toimitettaisiin Valtiokonttorille, joka sitten julkaisisi tiedon tavalla, josta henkilötietoja ei voi paljastua (HE s. 55). Oikeusministeriö huomauttaa, että salassapidettäväksi voidaan merkitä vain tieto, joita koskee laissa säädetty salassapitoperuste. Pelkästään tiedon henkilötietoluonne ei tee tiedosta salassapidettävää. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus luovuttaa tiedot (ml. henkilötiedot) Valtiokonttorille, ja Valtiokonttorin oikeudesta luovuttaa kyseisiä tietoja säädettäisiin erikseen valtiokonttorista annetussa laissa.

Pykälän 3 momentin perusteluissa todetaan, että valtiovarainministeriön vastuulla olevaan tietomääritysyhteistyöhön sisältyisi myös sen tunnistaminen ja määrittely, mitkä nimenomaiset taloustiedot voivat sisältää henkilö-

tietoja. Tästä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi lailla. Tietomääritysyhteistyöstä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella. Esityksestä jää hieman epäselväksi, sisältäisikö ehdotettu asetuksenantovaltuus sellaisia seikkoja, joista tulisi PL 10.1 §:n nojalla säätää tarkemmin lailla.

Henkilötietojen säilytysajat / säilytysaikojen arviointi ja minimointiperiaate

Henkilötietojen säilyttämisestä säädettäisiin valtiokonttorista annettavan lain 2 b §:ssä siten, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve arvioitaisiin viiden vuoden välein. Esityksessä ei nähdäksemme kuvata, mihin viiden vuoden välein suoritettava arviointi perustuu. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksen minimointiperiaatteeseen, eli siihen, ettei henkilötietoja tulisi, lakisääteisen säilytysajan puuttuessa, säilyttää pidempään kuin mitä tietojen käsittelytarkoitus edellyttää.