Kehittämis- ja hallintotoiminto
Jouko Narikka

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

**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 valtionavustuspäätöksiin liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilytysajasta. Valtionavustustoiminnan 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 valtionavustustoimintaa 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 oikeuskanslerilta ennakolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä kannanotto. Saadussa kannanotossa edellytettiin esityksen perusteluja ja säätämisjärjestysperusteluja tarkistettavaksi siltä osin, mihin lakeihin 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 valtionavustuslakiin 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.

Valtionavustustoiminnan tietovarantoon toimitettavia vähimmäistietoja sääntelevän valtioneuvoston asetuksen luonnoksesta järjestettiin tammikuussa 2022 kuulemistilaisuus valtioapuviranomaisille ja muille lain nojalla valtionavustuksia 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.

**Yleistä**

Keskeisenä ehdotuksena on toteuttaa yhteiseen ja yhtenäiseen valtionavustustoiminnan toimintamalliin liittyvä valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen liittyvät palvelut. Tietovarantoa ja siihen liittyviä palveluja koskevat uudet säännökset ehdotetaan sijoitettaviksi valtionavustuslain 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 valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä edellytyksiä eikä valtionavustuksen käyttöön ja valvontaan liittyviä säännöksiä.

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

Ehdotettavaan valtionavustustoiminnan 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 (Hallinnoiavustuksia.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.

Hallinnoiavustuksia.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. Hallinnoiavustuksia.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.

Valtionavustusten digitalisointiin tähtäävää toimintaa on vuosina 2016—2019 rahoitettu pääministeri Sipilän hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeeseen varatuista määrärahoista yhteensä 2,75 miljoonalla eurolla. Rahoitusta on kohdennettu esiselvityksen toteuttamisen lisäksi hankkeen asettamista edeltäviin ja hankkeen asettamisen jälkeisiin valmistelutoimenpiteisiin vuonna 2019. Hankkeen aikaisiksi kustannuksiksi on arvioitu vuosina 2020—2023 yhteensä noin 19,6 miljoonaa euroa.

Voidaan arvioida, että nykyisten valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin tarkoitettujen erillisten tietojärjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat vuosittain vähintään 3,6 miljoonaa euroa. Tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen ylläpito- ja kehittämiskustannuksiksi arvioidaan puolestaan vuositasolla noin 2,635 miljoonaa euroa vuodesta 2024 eteenpäin. Tästä sisäiset ja ulkoiset työkustannukset ovat 1 910 000 euroa ja jatkuvat ohjelmisto- ja infrastruktuurikustannukset 725 000 euroa.

Valtionapuviranomaisille tai muille lain nojalla valtionavustuksia myöntäville aiheutuisi jossain määrin kustannuksia omien tietojärjestelmiensä korvaamisesta valtionavustustoiminnan tietovarantoon liittyvillä palveluilla. Myös nykyisiä tietojärjestelmiä voidaan joutua kehittämään siitä syystä, että valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien tulisi joka tapauksessa voida toimittaa säädetyt valtionavustuksiaan koskevat tiedot valtionavustustoiminnan tietovarantoon.

Valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen käyttöönotolla on mahdollista saavuttaa erityisesti pidemmällä aikavälillä merkittäviä tuottavuushyötyjä. Nämä hyödyt syntyvät tietojärjestelmien kehitys-, ylläpito- ja investointikustannusten pienenemisestä, valtionavustusprosessiin sitoutuvan henkilötyön uudelleenkohdentamisesta ja tehokkaammasta käytöstä sekä valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden paranemisesta.

## 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 ulkomailla 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 tietoaineisto***. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että Valtiokonttori ylläpitää valtionavustustoiminnan tietovarantoon liittyen kaikille avointa tietopalvelua yleisessä tietoverkossa verkkosivustollaan. Tähän liittyen Valtiokonttori tuottaa ja julkaisee palvelun tietoaineiston 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 säädetyistä 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.