Kehittämis- ja hallintotoiminto
Jouko Narikka

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

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

Pyydettynä vastineena hallintovaliokunnan lausuntoon 29.9.2022 (HaVL 22/2022 vp.) ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon 30.9.2022 (PeVL 43/2022 vp.) esitetään seuraavaa:

Yleisessä tietoverkossa julkaistavat tiedot ja säädöstaso

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuslakiin ehdotettavan 32 d §:n 2 momentin mukainen asetuksenantovaltuutus näyttää mahdollistavan, että julkaistavien henkilötietojen tietosisällöstä säädettäisiin osin lain tasolla ja täydentävästi valtioneuvoston asetuksella. Tästä syystä hallintovaliokunta esittää, että säännöstä tarkennetaan siten, että lainsäädäntöön ei jää epäselvyyttä henkilötietoihin kohdistuvan sääntelyn säädöstasosta.

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 esimerkiksi momentin viimeinen lause voidaan tarkistaa seuraavasti:

> Muusta kuin henkilötietoja sisältävästä julkaistavasta tietoaineistosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Siirtymäsäännös

Valtionavustuslakia koskevan ehdotuksen 32 b §:ssä on velvoite toimittaa valtionavustustoiminnan vähimmäistiedot Valtiokonttorille valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi. Lain siirtymäsäännöksen mukaan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2023. Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2024.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan, maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskevan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuden osalta jää epäselväksi, miltä ajalta tiedot on toimitettava. Hallituksen esityksen yhteydessä toimitetun valtioneuvoston asetusluonnoksen 9 §:n 2 momentin mukaan valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä koskevien tietojen toimittamisvelvollisuus ei koske ennen asetuksen voimaantuloa haettavaksi julistettuja valtionavustuksia. Se, miltä ajalta tietoja on toimitettava, jää siten lain sijaan asetuksen tasolle, ja näin ollen myöhemmin valtioneuvoston päätettäväksi.

Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena lain siirtymäsäännöksen täsmentämistä siten, että maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvoite koskee 1.6.2024 ja sen jälkeen vireille tulevia valtionavustusasioita. Sääntely on tarpeen sen vuoksi, että aikaa jää riittävästi lakiehdotuksen johdosta tehtävien tietojärjestelmämuutosten tekemiseen sen jälkeen, kun edellä mainitut tietojärjestelmämuutokset on tehty. Samalla hallintovaliokunta esittää myös arvioitavaksi, pitäisikö vastaavan kaltainen säännös ulottaa myös muuhun valtionavustuksia koskevaan vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuteen.

Lain siirtymäsäännöstä voidaan täsmentää siten, että maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvoite koskee 1.6.2024 ja sen jälkeen vireille tulevia valtionavustusasioita. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan muiden valtionavustusten vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuuden osalta ei tarvita yhtä laajoja tietojärjestelmämuutoksia. Uudistuksen yleisenä tavoitteena on, että valtionavustustoiminnan tietovarantoon voitaisiin saada mahdollisimman nopeasti kattava tietoaineisto valtionavustuksista. Voidaan arvioida, että muiden valtionavustusasioiden osalta valtionapuviranomaiset kykenevät toimittamaan lokakuussa 2023 edellytetyt valtioavustustoimintaa koskevat vähimmäistiedot. Siten toimittamisvelvollisuuden voimaantuloajankohdan myöhentäminen yleisesti muiden valtionavustusasioiden osalta ei ole tarpeellista. Eri asia on, että tältäkin osin lain siirtymäsäännöksen muotoilua voidaan täsmentää niin, että lain 32 b §:n 1 momentissa säädetty vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskisi 1.10.2023 ja sen jälkeen vireille tulevia valtionavustusasioita. Yleinen viittaus ”valtionavustusasioihin” saattaa kuitenkin jäädä tulkinnallisesti epämääräiseksi, joten täsmennettävässä siirtymäsäännöksessä olisi perusteltua erottaa toisistaan valtionavustusten haettavaksi tuleminen ja myöhemmät hakemusten käsittelyn yhteydessä tehtävät valtionavustuspäätökset. Tällöin siirtymäsäännös voisi kokonaisuudessaan olla seuraava:

> Lain 32 b §:n 1 momentissa säädetty vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskee 1 päivänä lokakuuta 2023 tai sen jälkeen haettavaksi tulevia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä. Maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden valtionavustuksia koskeva vähimmäistietojen toimittamisvelvollisuus koskee kuitenkin 1 päivänä kesäkuuta 2024 tai sen jälkeen haettavaksi tulevia valtionavustuksia ja niihin liittyviä valtionavustushakemuksia ja -päätöksiä.

Tällöin laissa säädettäisiin kaikkien valtionavustusasioiden osalta siitä, miltä ajalta valtionavustusasioita koskevat tiedot tulee toimittaa. Vastaavasti valtioneuvoston asetuksen luonnoksen voimaantulosäännöstä voidaan jatkovalmistelussa tarkistaa.

Valtiokonttorin tehtävät

Ehdotetun valtiokonttorista annetun lain (2. lakiehdotus) 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. Valtionavustuslakia koskevan ehdotuksen 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. Hallintovaliokunta on pitänyt tarpeellisena, että valtiovarainvaliokunta arvioi, ovatko molemmat edellä mainitut säännökset tarpeellisia tai osin päällekkäisiä.

Molemmissa edellä mainituissa säännöksissä käsitellään Valtiokonttorille ehdotettavaa uutta tehtävää, joka koskisi valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelun ylläpitoa. Ehdotettavassa valtionavustuslain 32 d §:ssä säädettäisiin tarkemmin palvelun ylläpitoon liittyvistä Valtiokonttorin velvollisuuksista sekä palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta. Ehdotettava säännös on välttämätön valtionavustustoiminnan tietovarannon suunniteltua käyttöä ajatellen. Siten esille otettu kysymys säännösten mahdollisesta päällekkäisyydestä koskee

lähinnä sitä, onko valtiokonttorista annetun lain 2 b §:n 3 momenttia tarpeen erikseen tarkistaa ehdotettavalla tavalla. Valtiokonttorista annetun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään tällä hetkellä kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannon ylläpidosta Valtiokonttorin tehtävänä (705/2022). Vastaavasti lain 2 b §:n 3 momentissa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja säilytyksestä edellä mainitun tehtävän toteuttamiseksi. Nyt ehdotettavaan uudistukseen liittyen on joka tapauksessa tarkistettava pykälän 1 ja 4 momenttia. Tästä johtuen on säännöksen informatiivisuuden lisäämiseksi pidetty perusteltuna esittää myös säännöksen 3 momentin tarkistamista siten, että siinä viitattaisiin valtionavustustoiminnan tietovarannon tietojen julkaisuun valtionavustuslain 32 d §:ssä säädetyllä tavalla. Jos kuitenkin katsotaan, että tämä johtaa säännösten tarpeettomaan päällekkäisyyteen voidaan ehdotettu valtiokonttorista annetun lain 2 b §:n 3 momentin tarkistus jättää tekemättä ilman, että tällä on vaikutusta Valtiokonttorin lakisääteisiin tehtäviin, jotka liittyvät valtionavustustoiminnan tietovarannon ylläpitoon.

Henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen huomiota erityisesti ehdotettujen suojatoimien riittävyyteen sekä yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen siten, että sääntelystä ilmenevät selkeästi kunkin 1. lakiehdotuksen 32 c §:n 1 momentissa yhteisrekisterinpitäjäksi mainitun tahon tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet.

Valmistelun aikana on pyritty siihen, että 1. lakiehdotuksen 32 c §:ssä säädettäisiin mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti yhtäältä Valtiokonttorin ja toisaalta valtionapuviranomaisen tai muun lain nojalla valtionavustuksia myöntävän tehtävistä sekä yhteisrekisterinpitäjyyteen että tiedonhallintaan liittyen. Erityisesti yhteisrekisterinpitäjyyden osalta on pyritty muotoiluun, jossa pykälän 1 momentissa säädetään Valtiokonttorin tehtävistä ja 2 momentissa valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän tehtävistä tyhjentävästi. Muut kuin 1 momentissa Valtiokonttorille erikseen säädetyt rekisterinpitäjän tehtävät kuuluisivat 2 momentin nojalla valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös 1. lakiehdotuksen 32 b §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavia henkilötietoja ovat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Muista tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavista valtionavustushakuja ja niiden osoitetietoja, valtionavustushakemusten ja -päätösten yksilöintiä, valtionavustusasiaa, valtionavustuksen hakijaa ja saajaa ja valtionavustuspäätöstä koskevista vähimmäistiedoista sekä niiden toimittamisajasta ja toimittamistavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valiokunnan mielestä säännöksen kirjoitusasusta voi tehdä tulkinnan, jonka mukaan siinä määritellään kansallisin lainsäädäntötoimin, mitä on pidettävä henkilötietoina. Ottaen huomioon säännökselle esitetyt perustelut ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan suoraan sovellettavan määritelmäsäännöksen, tämä ei liene tarkoitus.

Edellä mainittu kansallisen lainsäädäntötoimen rajaus voidaan ottaa huomioon esimerkiksi tarkistamalla edellä mainitun momentin ensimmäinen virke seuraavasti:

> Tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavia tietoja ovat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä valtionavustuksen käyttötarkoitus ja valtionavustuksen käytön alueellinen kohdentuminen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitataan edelleen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietovarantoon voidaan tallentaa valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin

henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tarkoituksena ei ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle hallinnoitaessa valtionavustuksia. Koska EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely on suoraan sovellettavaa myös käsittelyn oikeusperustetta koskevilta osiltaan, ei perustuslakivaliokunnalla ole huomauttamista sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, että ehdotettavaan säännökseen liittyen on syytä tarkastella tavoiteltuja käsittelytilanteita ja tarvittaessa täydennettävä sääntelyä tietosuoja-asetuksen mukaisen käsittelyn mahdollistamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetulla tavalla voidaan arvioida, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla henkilötiedoilla on käytännössä vain erittäin harvoin merkitystä arvioitaessa valtionavustuksen myöntämisen edellytyksiä tai hallinnoitaessa valtionavustuksia muulla tavoin. Mahdolliset käyttötilanteet liittyvät jonkin yksittäisen, käyttötarkoitukseltaan tarkemmin rajatun valtionavustuksen hallinnointiin. Esimerkiksi asuntojen korjausavustusten myöntämisessä henkilön terveydentilalla tai toimintakyvyllä on merkitystä valtionavustuksen saamisen tai suuruuden kriteerinä tai apurahan saajan terveydentilalla on merkitystä apurahan käytön siirtoa koskevan päätöksen perusteena. Valtionavustuslaki on luonteeltaan valtionavustustoimintaa sääntelevä yleislaki eikä siinä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista ennakoida ja säännellä tarkemmin tällaisia yksittäisiin valtionavustusjärjestelmiin mahdollisesti liittyviä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käyttötilanteita. Tämän tyyppinen yksityiskohtainen sääntely tulisi ottaa huomioon yksittäisiä valtionavustusjärjestelmiä koskevissa erityislaeissa.

Julkisuusperiaate

Nyt arvioitavan 32 d §:n 3 momentin mukaan henkilötietoja voi hakea palvelusta ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista julkisuusperiaatteen edistämistä toteuttavaan sääntelyyn sisältöön henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen selvyyden vuoksi rajata pykälän 2 momentissa tarkoitetut valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevat julkistettavat tiedot säädösperustaisesti julkisiin tietoihin.

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan esittämän näkökohdan huomioon ottamiseksi valtionavustuslakiin ehdotettavan 32 d §:n 2 momentin toinen lause voidaan tarkistaa esimerkiksi seuraavasti:

> Palvelussa voidaan lisäksi julkaista muita valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia julkisia tietoja.