VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto VN/22448/2023

23.9.2024

Perustuslakivaliokunnalle
PeV@eduskunta.fi

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 79/2024 vp

Otsikkoasiassa valtiovarainministeriö esittää kunnioittaen seuraavaa:

Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn sekä perustuslain 124 §:n soveltamiskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Tämän vuoksi tässä lausunnossa pyritään kuvaamaan esitystä mainituilta osilta.

Esityksen mukaiset säännösmuutoksia sisältävät tiedonsaantioikeudet voidaan jakaa kahteen pääluokkaan. Ensiksi on kysymys Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja sille jo aiemmin säädetyn (HE 20/2020) analysointi- ja raportointipalvelun toteuttamiseksi. Toiseksi Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan Valtiokonttorin rahoitus-, korvaus- ja etuuspäätöksissä tarvittavien tietojen saamiseksi.

Näiden lisäksi ehdotukseen sisältyy ilman merkittäviä muutoksia Valtiokonttorin ja eräiden ministeriöiden, Tilastokeskuksen, Opetushallituksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Suomen Kuntaliitto ry:n välistä tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä. Tiedonsaantioikeuksiin liittyvät myös lähinnä vain lakiteknisiä muutoksia sisältävät Valtiokonttorin käytettävissä olevaa taloustietovarantoa ja valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevat säädösmuutosehdotukset.

Analysointi- ja raportointipalvelu

Valtiokonttorista annetun lain 2 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi analysointi- ja raportointipalveluun liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Pykälässä on selkeytetty tietosisältöjen ja tiedot tietojärjestelmistään luovuttavien tahojen kuvausta. Tietokategorioiden ja niiden tietosisältöjen tarkempi kuvaus on tuotu säännöskohtaisiin perusteluihin. Tämä on yksi keskeisimpiä muutoksia edelliseen hallituksen esitykseen nähden ja muutos on tarpeen, sillä käytännössä valtiotasoinen analysointi- ja raportointipalvelutoiminta ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Muutoksella pyritään selkeyttämään analysointi- ja raportointipalvelun käytännön toteutusta ja vähentämään tietoja luovuttavien viranomaisten esteitä Valtiokonttorille laissa säädetyn analysointi- ja raportointipalvelutehtävän suorittamiseksi tarvittavien välttämättömien tietojen luovuttamisessa.

Tiedon luovutusvelvollisuuden tulisi esityksen mukaan kohdistua ensisijaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Voimassa olevassa laissa tiedonsaantioikeus on kohdistunut sekä toimivaltaisiin viranomaisiin että valtion yhteisten palveluiden tuottajiin. Tätä esitetään selkeytettäväksi siten, että luovutusvelvollisuus kohdistuisi nimenomaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Valtion yhteisten palveluiden tuottajilla ei ole kaikkia tarvittavia tietoja, vaan ne käsittelevät niitä toimivaltaisten viranomaisten lukuun. Tämän lisäksi joitakin

analysointi- ja raportointipalvelun tekemiseksi välttämättömiä tietoja on saatava suoraan asianomaiselta virastolta.

Analysointi ja raportointipalvelutehtävää on kuvattu asiasta aiemmin säädettäessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 20/2020 vp). Mainitun hallituksen esityksen kohdassa 2.2.2. on kuvattu muun muassa tehtävän oikeasuhteisuus tavoitteisiin nähden, riittävät tekniset ja organisatoriset suojaustoimet sekä ulkopuolisen asiantuntijaorganisaation laatima tietosuojan vaikutustenarviointi, jonka avulla varmennetaan ja parannetaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvää toimintaa.

Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelutehtävää koskeva tiedonsaantioikeus esitetään tarkennettavaksi. Siinä on kysymys viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta. Luovutettavat tiedot on kuvattu mahdollisimman tarkasti tietokategorioittain. Tietokategoria on joukko samankaltaisia tai yhteenkuuluvia tietokenttiä, jotka kuvaavat jotakin asiaa tai ilmiötä. Esimerkiksi henkilötiedot, tilaustiedot ja laskutustiedot ovat erilaisia tietokategorioita, joita käytetään Valtiokonttorin hoitamassa analysointi- ja raportointipalveluissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 71/2014) todennut, että kun luovutettavat tietosisällöt on lueteltu säännöksessä tyhjentävästi ja luovuttaminen on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen, ei sääntely tällöin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Valtiokonttorille luovutettavat tiedot on edelleen tarkoin rajattu siten, että ne eivät sisällä analysointi- ja raportointipalveluissa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7 - 11 kohdan mukaisia kansainvälisiä suhteita, rikosten torjuntaa, yleistä turvallisuutta, poikkeusoloihin varautumista, Suomen turvallisuutta, maanpuolustusta tai valtion- ja kansantalouden toimivuutta koskevia tietoja.

Hallintovaliokunta on lain aiemman muutoksen yhteydessä lausunut (HavM 12/2020), että tieto sairauspoissaolosta, sen kestosta tai sairauslomalla olemisesta ei sellaisenaan ole terveydentilaa koskeva tieto eikä näin ollen kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin. Jos tällainen tieto voidaan yhdistää henkilöön, tiedon luonne muuttuu. Tämän vuoksi valiokunta tuolloin ehdotti säännöksen sanamuotoa muutettavaksi niin, että siinä todetaan, ettei erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja luovuteta. Tieto sairaudesta, ammattitaudista tai työtapaturmasta aiheutuneen poissaolon kestosta voidaan kuitenkin luovuttaa.

Tiedonsaantioikeus rahoituksen sekä vahingonkorvaus- ja etuusasioiden osalta

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 2 d § Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta ja Valtiokonttorin velvollisuudesta ilmoittaa huomattavan suuruisesta alaikäiselle maksettavaksi tulossa olevasta korvauksesta holhousviranomaiselle. Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä pyynnöstä maksutta asian ratkaisemiseksi välttämättömiä asiakirjoja ja tietoja rahoitukseen sekä vahingonkorvaus- ja etuusasioiden hoitamista varten.

Ehdotettavan pykälän osalta tiedonsaantioikeus käsittää laajan joukon tietoja luovuttavia viranomaisia. Kysymys on kuitenkin Valtiokonttorin ratkaistavaksi kuuluvien asioiden päätöksentekoon tarvittavista yksittäisistä tiedoista, jotka on mahdollisimman tarkoin esitetty kyseisessä momentissa.

Pykälän 1 momentin 1 - 5 kohdat koskisivat valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä ja kohdat 6 - 15 valtionvahingonkorvaus-, etuus- maksuvapautus- ja jäämistöoikeudellisten asioiden hoitamiseen liittyviä tehtäviä. Siltä osin kuin tiedonsaantioikeus koskisi Valtiokonttorin oikeutta saada tulotietojärjestelmään ilmoitettavia tietoja, ehdotetaan tätä vastaavien muutosten tekemistä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 16 kohtaan.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin pykälän sisältämien tiedonsaantioikeuksien edellytyksestä. Valtiokonttorilla olisi oikeus saada asiakirjat ja tiedot vain niiltä osin kuin ne ovat välttämättömiä Valtiokonttorille 1 momentissa säädetyn asian ratkai-

semiseksi tai tehtävän suorittamiseksi. Vastaavalla tavalla analysointi- ja raportointipalvelun osalta Valtiokonttorille luovutettavat tiedot on edelleen tarkoin rajattu siten, että ne eivät sisällä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7 - 11 kohdan mukaisia 512 tietoja.

Muita tiedonluovuttamista koskevia säädösehdotuksia sisältyy myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muutosehdotuksiin. Hankintoihin liittyvien lakien osalta kysymys on hankintailmoitusjärjestelmä Hilman siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi. Tulotietojärjestelmästä annetun lain osalta ehdotetaan lisättäväksi voimassa olevasta laista puuttuvat Valtiokonttorin ratkaisutoiminnassa välttämättömät tiedot.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdottava uusi 4 b § sisältäisi Valtiokonttorin ulkopuolisia asiantuntijoita koskevia säännöksiä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Säännöksen 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Lainkohdan esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Korvaus- ja etuuspäätöksiä tehdessään Valtiokonttori käyttää julkista valtaa. Muun muassa asiakirjajulkisuutta koskevassa ratkaisussaan (KHO:2014:83) korkein hallinto-oikeus on katsonut, että osallistuessaan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkärit osallistuvat myös julkisen vallan käyttämiseen. Myös Valtiokonttorin korvauspalveluiden ratkaisutoiminnassa tukeudutaan eri aloihin perehtyneiden asiantuntijalääkäreiden ja vahinkotarkastajien lausuntoihin, vaikka lopullisen ratkaisun asiassa tekee kuitenkin aina Valtiokonttorin virkamies. Lääkäriasiantuntijan on pääsääntöisesti osallistuttava korvausasian käsittelyyn muun muassa silloin, kun työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia (työtapaturma- ja ammattitautilaki 121 §). Koska ei ole tarkoituksenmukaista, että kaikki edellä mainitut asiantuntijat toimisivat virkasuhteessa Valtiokonttoriin, pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta käyttää asiantuntijoita ja tehdä hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa tehtäväalaansa kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta viraston lukuun. Viraston velvollisuuksiin kuuluisi tehdä laissa tarkoitettu hallintosopimus myös niin sanottujen ad hoc -asiantuntijoiden kanssa (kts. apulaisoikeuskanslerin 4.9.2023 antama päätös dnro OKV/2850/10/2022). Yksittäiset asiantuntijatehtävät puolestaan kytkeytyisivät kiinteästi Valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin.

Pykälää on pidettävä välttämättömänä, jotta Valtiokonttori voisi nykytilaa vastaavalla tavalla käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita säädettyjen tehtäviensä hoitamisessa. Valtiokonttorin ei olisi tarkoituksenmukaista tehtävän satunnaisuuden ja vaihtelevan käyttötarpeen vuoksi ottaa asiantuntijoita virkasuhteeseen Valtiokonttori tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi asiantuntijoita useilta eri erityisosaamisalueilta varsinkin lääketieteen eri aloilta.

Pykälän *1 momentin* mukaan Valtiokonttori voisi käyttää asiantuntijoita ja tehdä hallintosopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa toimialaansa kuuluvien asiantuntijalausuntojen antamisesta korvaus- ja etuusasioiden valmistelussa. Valtiokonttori on käyttänyt nykyisin sille kuuluvia tehtäviä hoitaessaan muun mu-

assa niin kutsuttuja pysyviä asiantuntijoita, jotka edustavat viraston toiminnan kannalta merkityksellistä lääketieteen tai vahinkotarkastuksen asiantuntemusta. Ulkopuolisista asiantuntijoista tehdään myös turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen suppea turvallisuusselvitys.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa tietoja niille yhteisöille ja yksityisille henkilöille, joiden kanssa virasto on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun hallintosopimuksen Valtiokonttorin toimialaan kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta Valtiokonttorin lukuun. Asiantuntijatehtävät voivat liittyä lääketieteen tai vahinkotarkastuksen tehtäviin, minkä vuoksi on välttämätöntä, että asiantuntijoille voitaisiin luovuttaa salassa pidettäviä tietoja hallintosopimuksessa sovitun yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamiseksi. Koska esimerkiksi terveydentilaa koskevat salassa pidettävät tiedot ovat samalla henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perusteella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, on pidetty välttämättömänä säätää, että asiantuntijatehtäviä hoitavat toimisivat näiden henkilötietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjänä toimivan Valtiokonttorin lukuun. Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perusteella virasto toimisi rekisterinpitäjänä, jonka velvollisuuksiin kuuluisi laatia dokumentoidut ohjeet henkilötietojen käsittelystä, joita henkilötietojen käsittelijänä toimivan asiantuntijan olisi noudatettava. Viime kädessä virasto rekisterinpitäjänä vastaisi sille kuuluvien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja muista velvoitteista. Valtiokonttorin velvollisuuksiin kuuluisi perehdyttää uudet asiantuntijat tehtäväänsä nykytilaa vastaavalla tavalla.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin ulkopuoliseen asiantuntijaan rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvelvollisuudesta. Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksikin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (a kohta). Toiseksi julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin (b kohta). Koska perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt asianmukaisena rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää vastuuta pelkästään rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, jos toiminnasta voi aiheutua vahinkoa (PeVL 24/2001 vp), on näin ollen perusteltua säätää 3 momentissa myös julkisen vallan käyttöön osallistuvien asiantuntijana toimivien vahingonkorvausvastuusta.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin asetuksenantovaltuutuksesta. Momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ulkopuolisten asiantuntijoiden kutsumisesta ja heitä koskevista vaatimuksista. Ulkopuolisilla asiantuntijoilla olisi oikeus kohtuulliseen palkkioon, jonka perusteet Valtiokonttori vahvistaa. Heillä olisi myös oikeus matkakustannusten korvaukseen, jonka perusteet Valtiokonttori niin ikään vahvistaisi. Matkakustannusten korvaamisen osalta valtion matkustussääntö (Valtion virka- ja työehtosopimus matkakustannusten korvaamisesta) osoittaisi viitteitä korvausten tasosta.

Yllä kuvattu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö ja apulaisoikeuskanslerin kannanotto huomioon ottaen esittelevä ministeriö pitää tarpeellisena säätää Valtiokonttorin ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisestä lain tasolla. Asiassa on otettava huomioon myös se, että säätämällä asiantuntijalle rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvelvollisuus on asiantuntijaa käyttävä Valtiokonttori asian niin vaatiessa huomattavasti paremmassa asemassa kuin pelkkä hallintosopimus sen mahdollistaisi. Vielä on huomattava se, että ulkopuoliselle asiantuntijalle luovutetaan salassa pidettäviä, tietosuoja-asetuksen mukaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa ja valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tämänkin vuoksi on tarpeen lain tasolla todeta asiantuntijoiden toimivan henkilötietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjänä toimivan Valtiokonttorin lukuun. Perustuslakivalio-

kunta on lausunnoissaan 4/2012 todennut, että esimerkiksi testauslaitosten ja pätevöintielinten kohdalla ei sitä vastoin ole kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Lausunnossaan 2/2002 perustuslakivaliokunta on todennut, että kansainvälisen standardoinnin kohteena olevia tietoteknisiä tuotteita, joiden tarjoamista yleisölle on perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta pidettävä muullekin kuin viranomaiselle soveltuvana palvelutehtävänä.

Esityksessä on sen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa tiedonsaantioikeuksien ja julkisen hallintotehtävän luovuttamisesta yksityiselle osalta kuvattu kohdassa 9 tiedonsaantioikeuksia ja henkilötietojen käsittelyä, niiden käsittelyä analysointi- ja raportointipalvelussa sekä Valtiokonttorin valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyvissä tehtävissä sekä valtionvahingonkorvaus-, etuus- maksuvapautus- ja jäämistöoikeudellisten asioiden hoitamiseen liittyvissä tehtävissä. Tämän lisäksi on kuvattu henkilötietojen käsittely ulkopuolisia asiantuntijoita käytettäessä ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyvät valtiosääntöoikeudelliset arviot.

Valtiovarainministeriö, valtionhallinnon kehittämisosasto

Lainsäädäntöneuvos Jarmo Huotari