Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 79/2024 vp)

Aluksi

Hallituksen esitys koskee lakia Valtionkonttorista annetun lain muuttamista ja eräitä siihen liittyviä lakeja. HE:n tavoite on ”ajantasaistaa” Valtionkonttorin tehtäviä ja antaa sille joitakin uusia. Taustalla ovat Orpon hallitusohjelman mukaisesti hallinnon tietojärjestelmiin ja -varantoihin liittyvät yksinkertaismis- ja digitalisaatiopyrkimykset. Hallituksen esitykseen niveltyy useita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät mm. henkilötietojen suojaan, viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin, oikeusturvaan, automaattiseen päätöksentekoon sekä julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Tässä lausunnossa käsittelen tiedonsaantioikeuksien sääntelyä, ulkopuolisten asiantuntijoiden roolia sekä oikaisuvaatimusmenettelystä säätämistä. En käsittele henkilötietojen suojaa perusteellisesti vaan ainoastaan tiedonsaantioikeuksien yhteydessä.

Tiedonsaantioikeudet (1. lakiehdotus)

HE:ssa ehdotetaan säädettäväksi Valtiokonttorille laajat ja sangen yksityiskohtaiset tiedonsaantioikeudet muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi. HE:n (s. 17) mukaan ”Kun viranomaiselle on säädetty tehtävä, se saa samalla laissa olevan käsittelyperusteen myös tietoihin sisältyville henkilötiedoille. Valtiokonttorin tehtävä tuottaa analysointi- ja raportointipalvelua selkeytetään siten, että tehtävä ja siihen liittyvät tiedonsaantioikeus ja tietojen julkaiseminen selkeytyvät nykyisestä.” Tavoite vaikuttaa osin kehämäiseltä.

Tiedonsaantioikeuksilla on kytkös sekä julkisuusperiaatteen ulottuvuuteen tietojen julkaisemisen muodossa että henkilötietojen suojaan. Niinpä HE:ssa keskeiset valtiosääntökysymykset liittyvät julkisuusperiaatteen – laajasti ymmärrettynä – ja muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien sekä henkilötietojen suojan hyväksyttävään tasapainoon (vrt. PeVL 43/2022 vp, PeVL 73/2018 vp, PeVL 5/1999 vp PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

Säätämisjärjestysperusteluissa tietosuojaproblematiikkaa on käsitelty kattavasti, enkä toista sitä tässä. Totean vain, että niissäkin mainitusti ”Salassa pidettävän tiedon luovuttamista perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausunnoissaan PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 62/2018 vp. Lausunnoissa on korostunut luovutettavien tietojen arkaluontoisuus, niiden suojaaminen, tietojen välttämättömyys käyttötarkoitukseensa sekä luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus.” Taustalla on myös julkisuuslain 29 §, jonka mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon toiselle viranomaiselle, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Salassa pidettävä tieto on kuitenkin julkisuuslain, ei tietosuojalainsäädännön sanastoa. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei käsittele tietojen salassa pitoa vaan niiden käsittelemiseen liittyviä vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 17/2016 vp), että ”Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan 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 (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatut lausunnot).” Kuitenkaan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot).

Nähdäkseni ehdotetuissa säännöksissä valittu välttämättömyyskriteeri vastaa perustuslakivaliokunnan linjausta. Ehdotetun L Valtionkonttorista 2 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti Valtionkonttorin tehtävistä ja tiedonsaantioikeuksista. Itse asiassa sääntely on osin jopa tiukempaa kuin mitä perustuslakivaliokunta käytännössään edellyttää, sillä paikoin tietoja yksilöidään tarkasti ja samalla sovelletaan välttämättömyys- (eikä siis tarpeellisuus-)kriteeriä. Näin luodaan JulkL 29 §:n edellyttämä nimenomainen oikeusperusta sille, että Valtionkonttorin tietojensaantioikeudella on salassapidon murtava vaikutus. Taustalla on ajatus nivoa nämä tiedonsaantioikeudet säännöksessä lueteltuihin tehtäviin (ehdotettu 2d §) ja täten varmistaa, että tiedot ovat välttämättömiä käyttötarkoitukseensa.

Niinpä tästä välttämättömyysnäkökulmasta kummeksun erityisesti seuraavia seikkoja:

- ehdotetun L Valtionkonttorista 2.1 §:n 3-kohta on epämääräinen. Mitä tarkoittaa [valtion etuus- ja vahingonkorvausasioista yms.] ”osaltaan huolehtiminen”? Muotoilu viittaa siihen, että Valtionkonttorin toimivalta säännöksessä luetelluissa tehtävissä ei ole yksinomainen vaan näistä tehtävistä huolehtii joku toinenkin. Myös koko ”huolehtimisen” käsite jää avoimeksi. Mitä merkitystä tällä on tiedonsaantioikeuksien välttämättömyyden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmista? Kehotan valiokuntaa pohtimaan, kaipaisiko sanamuoto täsmentämistä.
- miksi Valtionkonttorin tehtävistä on säädetty yksityiskohtaisesti sekä 2 §:ssä että osin ehdotetussa 2d §:ssä? Esim. 2d.1 §: 3-kohta (korostus tässä): ”3) eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetussa laissa (78/2007) säädettyjen *tehtävien hoitamiseksi* Verohallinnolta”
- ehdotetun L Valtionkonttorista 2.1 §:n 9-kohta on abstraktiotasoltaan muita 1 momentissa lueteltuja tehtäviä huomattavasti yleisluonteisempi. Sen mukaan Valtionkonttorin tehtävä on ”kehittää valtion työelämää”. On vaikea keksiä epämääräisempää tehtävää; tällainen ennemmin tavoitetta kuin tehtävää kuvaava muotoilu soveltuisi paremmin lain tarkoitusta kuvaavaan säännökseen. Sanamuodon epämääräisyys saattaa muodostua ongelmalliseksi, jos salassa pidettävä tieto on tarkoitus luovuttaa nimenomaan tiettyä laissa säädettyä käyttötarkoituksesta varten (vrt. ehdotettu 2d §) ja tuo käyttötarkoitus on hyvin tulkinnanvarainen. Tällöin tiedonsaantioikeudet voisivat muodostua katteettoman laajoiksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä aiheuta ongelmia, sillä tiedonsaantioikeus 2d §:ssä on sidottu nimenomaisesti vain 2.1 §:n 3-kohtaan.

Eri viranomaisten luetteleminen ja niiltä saatavien tietojen yksilöiminen tekee sääntelystä raskassoutuista. Jään pohtimaan, onko sääntely jopa liian detaljoitua suhteessa lakimuutosta perustelevaan selkeyttämistavoitteeseen. Tästä näkökulmasta ehdotettu virka-apusäännös (5 §) luo

kontrastin yleisluonteisuudellaan suhteessa erittäin yksityiskohtaisesti ja tiheästi säädettyihin tehtäviin.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen (1. lakiehdotus)

HE:ssa (1. lakiehdotus) ehdotetaan uuttaa 4b §:ää, jonka mukaan: "Valtiokonttori voi nimetä tarpeellista lääketieteen tai vahinkotarkastuksen asiantuntemusta edustavia ulkopuolisia asiantuntijoita ja tehdä hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa asiantuntijalausunnon antamisesta korvaus- ja etuusasioiden valmistelua varten."

Hallintolaissa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusproblematiikkaa tarkasteltu säätämisjärjestysperusteluissa kohtalaisen niukasti perustuslain 124 §:n kannalta. PL 124 § edellyttää, että 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.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II). Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Säätämisjärjestysperusteluissa ei juuri pohdita asiantuntijalausunnon antamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta eikä oteta suoraan kantaa siihen, onko tehtävä uusi vai viranomaiselta siirrettävä. Perusteluissa vain todetaan, että "Osallistuessaan korvaus- tai etuuspäätöksen valmisteluun myös asiantuntijan voidaan katsoa samalla osallistuvan julkisen vallan käyttöön", mikä tulkinta onkin sinänsä perustuslakivaliokunnan käytäntöä heijastava, kun ulkopuolisille asiantuntijoille annettaisiin näin hallintopäätöstä valmisteleva rooli. Säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja lukemalla (s. 40-41) käy kuitenkin ilmi, että kyse on jo käytössä olevan käytännön oikeudellisesta oikeuttamisesta. Selvää joka tapauksessa lienee, ettei kyse ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voitaisi antaa muille kuin viranomaisille.

Nähdäkseni on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista, että muilla kuin viranomaisilla on vain avustava rooli julkisen vallan käytössä. Säätämisjärjestysperusteluissa on kuvattu asianmukaisesti niitä syitä, miksi asiantuntijalausunnon antaminen olisi tarkoituksenmukaista antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Silti perusteluissa on myös jännite: asiantuntijalausuntoa pidetään sekä välttämättömänä että ei-sitovana. Jos lausunto on välttämätön, millä perusteilla viranomainen voisi oikeutetusti poiketa siitä, jos se kerran ei sido viranomaisen päätöksentekoa?

Pohdin myös sitä, miksi säännöksessä on maininta yhtäältä hallintosopimuksista ja toisaalta virkavastuusta. On sinänsä PL 124 §:n mukaista, että ulkopuoliset asiantuntijat toimivat

virkavastuulla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ei kuitenkaan ole syytä mainita hallinnon yleislakeja, kun muu kuin viranomainen hoitaa julkista hallintotehtävää tai käyttää julkista valtaa, sillä ne soveltuvat muutenkin. Jos kuitenkin tällainen maininta päätetään tehdä, on sen oltava kattava mahdollisen vastakohtaispäätelmän vuoksi (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Oikaisuvaatimuksesta säätäminen (1 ja 4. lakiehdotus)

HE:ssa 1. ja 4. lakiehdotuksissa esitetään oikaisuvaatimuksesta säätämistä. Tämä tarkoittaisi L Valtionkonttorista 4 §:n lisäämistä ja rikosvahinkoL 38 §:n muuttamista ja uuden 38a §:n lisäämistä. Sääntely on merkittävää perustuslain 21 §:n kannalta.

Oikaisuvaatimusmenettelyä perustellaan monesta näkökulmasta, tärkeimpinä oikeusturvan tehostaminen sekä automaattisen päätöksentekomenettelyn käyttöönottoon valmistautuminen. Automaattinen päätöksenteko edellyttää hallintolain perusteella mm. sitä, että päätöksestä saa hakea oikaisua. Samalla oikaisuvaatimusvaihe toteuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ja johdanto-osan kappaleessa 71 mainittua oikeutta ihmiskäsittelyyn ja on näin osa automaattista päätöksentekoa koskevia suojatoimia.

Perustuslakivaliokunta on todennut (esim. PeVL 81/2022 vp, PeVL 88/2022 vp), ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 7/2019 vp, myös PeVL 49/2017 vp, PeVL 35/2005 vp). Valiokunta on myös korostanut oikaisuvaatimuksen merkitystä osana hyvän hallinnon takeita (PeVL 55/2014 vp) sekä asiallisena – joskaan ei muodollisena – osana hallinnon oikeussuojajärjestelmää (PeVL 55/2014 vp, PeVL 32/2012 vp).

Minulla ei ole huomauttamista sääntelyn tavoitteista. Päinvastoin oikaisuvaatimusta on pidettävä välttämättömänä oikeudellisena varautumisena, jos Valtionkonttori kaavaillusti päättää automatisoida hallintopäätösten tekemistä. Näin oikeus ihmiskäsittelyyn voi asianmukaisesti toteutua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla ja oikeusturva toteutua muutenkin mahdollisimman tehokkaasti kansallisen oikeussuojajärjestelmän edellyttämällä tavalla. Säätämisjärjestysperustelut puolestaan ovat asian suhteen kuitenkin sangen niukat.

Esitän joitakin kriittisiä huomioita sääntelyn täsmällisyydestä.

- itseoikaisusäännöksen (ehdotettu rikosvahinkoL 38a §) suhde hallintolain sääntelyyn virheen korjaamisesta koskeviin säännöksiin jää epäselväksi.

- Miksi oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin yleislainsäädännöstä poikkeavasti ja monimutkaisemmin kuin tarpeen? Tätä perustellaan osin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 43-44) nopeus- ja tehokkuushyödyillä. Mielestäni selvempi ratkaisu olisi, että säädettäisiin vain, että Valtionkonttorin antamasta päätöksestä saa hakea oikaisua hallintolain 7a luvun mukaan. Valtionkonttorin oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä saisi valittaa Vakuutusoikeudelle. Tällöin valitustie ja toimivaltainen viranomainen olisivat selvempiä ja paremmin linjassa oikaisuvaatimusta koskevien yleisten periaatteiden kanssa.

Samalla kuitenkin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä (Valtiokonttorin liikennevakuutuslain (460/2016) 29 §:n nojalla tekemään vakuutusmaksua vastaavan maksu ja laiminlyöntimaksun määräämistä koskeva päätös) oikaisuvaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi juuri näin, viitauksin hallintolakiin. Ihmettelen, miksei näissä kahdessa oikaisuvaatimustilanteessa ole omaksuttu samaa sääntelyratkaisua.

- Kiinnitän huomiota myös ehdotetun 38 §:n 2 momentin sanamuotoon. Miksi sanamuoto on vaihdettu passiiviin? Eikö olisi tarkoituksenmukaisempaa, että sanamuodosta kävisi selvästi ilmi, millä viranomaisella on toimivalta tutkia valitus tai oikaisuvaatimus? Myös 38 §:n ja ehdotetun 38a §:n välinen suhde voisi olla selvempi. Ehdotettuja säännöksiä lukemalla lukijalle ei vaivatta aukea se, milloin kyse on valitus- milloin oikaisuvaatimusmenettelystä. Kehotan näin valiokuntaa pohtimaan, olisiko ehdotettua oikaisuvaatimussääntelyä syytä yksinkertaistaa.

Lopuksi

Olen edellä eritellyt joitakin hallituksen esitykseen sisältyviä kysymyksenasetteluja ennen kaikkea sääntelyn selkeyden, ymmärrettävyyden ja loogisuuden näkökulmista. Nähdäkseni asia voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 23.9. 2024

Ida Koivisto

Julkisoikeuden apulaisprofessori