Olli Mäenpää
24.9.2024

Perustuslakivaliokunnalle

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

Viranomaisen tiedonsaantioikeudet, yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudet

Valtiokonttorilla olisi 1. lakiehdotuksen 2 c §:n 1 ja 3 momenttiin sisältyvien säännösten mukaan oikeus saada toisilta viranomaisilta Valtiokonttorista annetun lain 2 §:ssä säädettyjen lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot kyseisiin tietoihin kohdistuvan salassapidon estämättä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä lähinnä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä niiden kannalta merkityksellisen viranomaisen toimivallan määrittelyn laajuuden ja täsmällisyyden kannalta. Säätämisjärjestysperustelut kohdistuvat pääosin henkilötietojen suojan merkitykseen. Esitettyihin arvioihin ei ole erityistä huomauttamista.

1. lakiehdotuksessa määritellyn Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudelle on yleisesti arvioiden riittävät ja asianmukaiset perusteet. Se on kohdennettu laissa säädettyjen Valtiokonttorin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin, joiden tietosisältöä ei olisi laissa määritelty täysin tyhjentävästi. Tiedonsaantioikeuden kohde on kuitenkin näissä säännöksissä useimmiten määritelty aiheperusteisesti. Tiedonsaantioikeuden sääntelyä näin kohdennettuna ja rajattuna voidaan perustuslain ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön näkökulmasta pitää riittävänä ja asianmukaisena (ks. esim. PeVL 11/2024 vp, kappale 12).

Tähän tiedonsaantioikeuteen kohdistuisi kuitenkin myös erityisiä rajoituksia. Edellä mainitun tiedonsaantioikeuden perusteella ei luovutettaisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7-11 kohdan mukaisia tietoja. Rajoitus koskisi salassapidettäviä tietoja kansainvälisistä suhteista, rikosten ehkäisemisestä ja selvittämisestä, valtion turvallisuudesta, maanpuolustuksesta ja finanssipolitiikan valmistelusta. Rajoituksia voidaan pitää sinänsä aiheellisina, joskaan nämä tiedot eivät voine olla

myöskään välttämättömiä Valtiokonttorin tehtävien toteuttamiseksi. Etenkin henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta voidaan pitää perusteltuna rajoitusta, jonka mukaan myöskään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei yleensä saisi luovuttaa.

Lisäksi 1. lakiehdotuksen 2 d §:n mukaan Valtiokonttorilla olisi salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta tunnistetietoineen välttämättömät asiakirjat ja tiedot, jotka kohdistuvat Valtiokonttorin valvontatehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin. Tämänkin tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäisivät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7-11 kohdassa tarkoitetut tiedot. Ehdotettu sääntely mukautuu viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeviin perustuslaillisiin edellytyksiin.

Muiden viranomaisten ja Suomen Kuntaliiton tiedonsaantioikeudet

Esityksen mukaan useilla muilla viranomaisilla olisi oikeus saada tietoja Valtiokonttorilta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin 2. ja 4. virkkeen mukaan säännöksessä mainituilla ministeriöillä, viranomaisilla ja Suomen Kuntaliitolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun [Valtiokonttorin] tehtävän toteuttamisen kannalta välttämättömät ministeriön hallinnonalaa koskevat tiedot. Näin ollen ministeriöiden ja muiden tahojen tiedonsaantioikeus kohdistuisi säännösehdotuksen mukaan Valtiokonttorin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tietoihin.

Säännöksen muotoilu on ongelmallisen epäselvä, kun otetaan huomioon, että viranomaisen tiedonsaantioikeus salassapidon estämättä voi yleensä kohdistua vain kyseisen viranomaisen omien tehtävien hoitamiseksi välttämättömiin tai tarpeellisiin tietoihin. Ministeriöiden, muiden viranomaisten tai Suomen Kuntaliiton toimivaltaan ei kuulu hoitaa Valtiokonttorin tehtäviä, joten säännösehdotuksen perusteella jää vähintäänkin tulkinnanvaraiseksi, mihin tarkoitukseen niillä olisi oikeus saada Valtiokonttorilta salassa pidettäviä tietoja. Näin avoin ja monitulkintainen tiedonsaantioikeuden sääntely ei täytä salassa pidettäviin tietoihin kohdistuvan tiedonsaantioikeuden lakisääteiselle määrittelylle vakiintuneesti asetettavia edellytyksiä. Koska kysymys on perusoikeusvaikutteisesta toimivaltasäännöksestä, se tulisi muotoilla yksiselitteisesti.

Sinänsä ministeriöiden ja muiden tahojen oikeudelle saada Valtiokonttorilta tietoja salassapidon estämättä näyttäisi olevan aiheellisia perusteita, mutta sitä koskevaa sääntelyä tulisi tämän vuoksi täsmentää. Perustelujen mukaan (s. 26) tarkoituksena olisi säätää kyseisille viranomaisille ja Kuntaliitolle salassapidon estämättä oikeus tiedon saantiin Valtiokonttorilta näiden hoitamien valtion velanhoito-, sijoitus- ja rahoituspalvelujen sekä valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sisältyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä kunkin ministeriön ja Kuntaliiton oman hallinnonalan tehtävien hoitamisen kannalta. Perustelujen mukaisesti muotoiltu sääntely olisi omiaan selventämään tiedonsaantioikeuden perusteita ja kohteita.

Oikaisuvaatimus Valtiokonttorin päätöksestä

Valtiokonttorista annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun 4 §:n mukaan Valtiokonttorin liikennevakuutuslain 29 §:n nojalla tekemään vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määräämistä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Tällaisia päätöksiä on runsaasti, sillä vuonna 2023 Valtiokonttori teki 31 637 liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskevaa päätöstä. Koska niistä lähes 97 % ratkaistiin automaattisessa päätöksentekomenettelyssä, ehdotetulla oikaisuvaatimusmenettelyllä on keskeisesti tarkoitus toteuttaa myös hallintolain 53 f §:n mukainen oikeussuojaedellytys. Sen mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella.

Asian ratkaisemista automaattisesti koskeva hallintolain 8 b luku on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä ennen muuta perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevan 21 §:n kannalta. Valiokunta on myös kiinnittänyt muun muassa perustuslain 21 §:n näkökulmasta huomiota siihen, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa, jollaista muun muassa automaattisessa ratkaisumenettelyssä toteutettava liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskeva päätöksenteko on, saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2).

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan ehdotuksen voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen arvioida asianmukaisella tavalla toteuttavan hallintolain 53 f §:n mukaisen oikeussuojaedellytyksen vaatimuksen ja turvaavan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa liikennevakuutuksen laiminlyöntiä koskevassa automaattisessa ratkaisumenettelyssä. Sen voidaan katsoa mukautuvan myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettyihin vaatimuksiin.

Säännösehdotus sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan muutoksenhausta Valtiokonttorin päätökseen säädetään liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa. Kyseisen 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksua koskevaan Valtiokonttorin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Viitattu säännös muodostuisi kuitenkin oikeusturvan saatavuuden edellytysten kannalta harhaanjohtavaksi ja tulkinnanvaraiseksi, sillä hallintolain 49 b §:n mukaan viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos siihen saa vaatia oikaisua.

Koska ehdotuksen tarkoituksena lienee, että oikaisuvaatimukseen annettuun Valtiokonttorin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti, viittaussäännös tulisi korvata prosessuaalisesti ajantasaisella ja täsmällisellä sääntelyllä. Tällaisen sääntelyn tulee määritellä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikaisuvaatimuksen johdosta annettu Valtiokonttorin päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallintotehtävän ulkoistaminen

Valtiokonttori voisi 1. lakiehdotuksen 4 b §:n 1 momentin mukaan 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. Tällaista hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisena korvaus- ja etuusasioiden valmistelutehtävän edellyttävän asiantuntijatehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Asiantuntijana toimivaan henkilöön sovellettaisiin 3 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Sääntelyyn ei ole muutenkaan huomauttamista perustuslain 124 §:n kannalta.