Teuvo Pohjolainen
24.9.2024

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valtiokonttorista annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, rikosvahinkolakia, valtion virkamatkoilla sattuneiden vahinkojen korvaamisesta annettua lakia, tapaturmavirastosta annetun lain kumoamisesta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia. Esityksen mukaan Valtiokonttorin tehtävät ajantasaistettaisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset sen tiedonsaantioikeuksista.

Valtiokonttorin tehtävänä on tuottaa valtiolle keskitettynä palveluna muun muassa valtion velan- ja lainanhoitopalveluja sekä huolehtia valtion vahingonkorvausasioista. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan keskeinen keino parantaa julkisten palveluiden laatua, tehokkuutta ja saatavuutta on digitalisaatio ja teknologian hyödyntäminen julkisen hallinnon palvelutuotannossa. Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksiin ehdotetaan välttämättömiä muutoksia. Tiedonsaantioikeuksien laajentamisen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan tehostaa Valtiokonttorin ja muiden viranomaisten toimintaa sekä lisätä Valtiokonttorin asiakaslähtöisyyttä.

Valtiokonttorin tehtävissä on jo tapahtunut muutoksia, joita nykyisessä laissa ei ole huomioitu. Laki valtiokonttorista (305/1991) on tullut voimaan 1.3.1991. Sitä on muutettu yhteensä 16 kertaa lain

voimaan tulon jälkeen. Käytetty lakitekniikka ja säädösten kirjoittamistapa on lain voimassaoloaikana muuttunut, joten hallituksen esityksen mukaan on tarpeen uudistaa Valtiokonttoria koskevaa lainsäädäntöä myös lakiteknisesti. Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelutehtävää ehdotetaan tarkennettavaksi. Tämä on hallituksen esityksen mukaan välttämätöntä viraston tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi. Kokonaan uutena tehtävänä Valtiokonttorille ehdotetaan säädettäväksi kansallisen sähköisen hankintailmoitusjärjestelmän ylläpitotehtävä. Tämän vuoksi esitetään muutettavaksi myös lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) ja lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä muita lakeja niiltä osin, kuin se on välttämätöntä esitettävien muutosten vuoksi.

2 Esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät erityisesti henkilötietojen suojaan (PeL 10 §), johon keskityn lausunnossani. Lisäksi tarkastelen lyhyesti myös kysymystä julkisten hallintotehtävien luovuttamista yksityisille (PeL 124 §).

Esitykseen sisältyvät laajat säätämisjärjestysperustelut, joihin voin pääpiirteittäin yhtyä. Ehdotuksia on arvioitu perustuslain, tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, tiedonhallintalain sekä julkisuuslain kannalta. Esityksen perusteluiden mukaan Valtiokonttorille ehdotetut tiedonsaantioikeudet (2 b, c ja d §) eivät ole ristiriidassa edellä mainittujen lakien kanssa. Perustuslain osalta on esityksessä arvioitu yksityiselämän tietojen ja henkilötietojen suojaa suhteessa muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, erityisesti yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin (PeVL 73/2018 vp, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esityksessä on kuitenkin pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn sekä perustuslain 124 §:n soveltamiskäytännön yhtenäisyyden kannalta.

> *Perusoikeuksia koskevien säännösten yhteydessä tulee kiinnittää huomiota säännösehdotusten selkeyteen. Kokonaisuutena ehdotettua sääntelyä tuskin voidaan pitää helposti ymmärrettävänä ja kansalaisnäkökulmasta selkeänä. Ehdotukset jättävät jossain määrin epäselväksi muun muassa, miltä osin tiedonvaihtoa koskevat säännökset sisältäisivät henkilötietoja tai minkä luonteisia henkilötietoja kussakin tilanteessa olisi oikeus luovuttaa tai vastaanottaa.*

Perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s 4; PeVL 47/2006 vp, s. 2/I; PeVL 43/2006 vp, s. 2/I; PeVL 41/2006 vp, s. 2/I; PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on todennut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5; PeVL 45/2016 vp, s. 3). Tämän takia valiokunta on korostanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

> *Henkilötietojen suoja on osa yksityiselämän suojaa, joka on perustuslain 10 §:ssä taattu perusoikeus. Henkilötietojen suoja sisältyy myös Suomea sitoviin Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18 ja 19/1990) sekä EU:n perussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan (EYVL 18.12.2000, C 364/1). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan (PeVL 28/2016 vp, s. 5).*

Henkilötietojen suoja on EU:n tasolla säännelty EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella, joka perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUVL 26.10.2012, C 326/47) 16 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. Tietosuoja-asetus, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta, on tarkoitettu yleissäännökseksi EU:n jäsenvaltioissa, jota voidaan täsmentää vain asetuksen asettamissa rajoissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tietosuoja-asetus määrittää henkilötietojen suojan osalta perustuslain 10 §:n sisältöä. Valiokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 14/2018 vp) mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisellä tietosuoja-asetuksella ja kansallisella tietosuojalailla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa vain välttämättömään.

> *Perustuslakivaliokunta on pitänyt erityislainsäädännön säätämistä suotavana ainoastaan silloin, kun se on esimerkiksi perusoikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä. Valiokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityissääntelyn tarvetta on arvioitava asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelystä*

aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Vastaavasti, mitä vähäisempi riski käsittelystä aiheutuu, sitä perustellumpaa on pitäytyä yleissääntelyssä. Lisäksi tarkempi sääntely on mahdollista ainoastaan tietosuoja-asetuksessa säädetyn kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 3 - 5, ja siinä mainitut muut lausunnot, erityisesti PeVL 2/2018 vp ja PeVL 31/2017 vp).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ehdotettu lainsäädäntö on yhteensopiva tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain sääntelyn kanssa. Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä tämän esityksen mukaisiin tietoihin sisältyviä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn mukaisesti, koska käsittely on tarpeen esityksessä ehdotetun rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Olisi syytä harkita, tulisiko asia ilmaista voimakkaammin esimerkiksi sanomalla, että käsittely on välttämätöntä rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Hallituksen esityksestä ei kaikilta osin käy selvästi ilmi, millä säännösehdotuksilla käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa liikkumavaraa. Kaikilta osin ei myöskään selviä, minkä tietosuoja-asetuksen kohtien nojalla kansallista sääntelyä ehdotetaan sekä miten ehdotuksessa on huomioitu tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä koskevat reunaehdot. Nyt asiaa on perusteltu verraten yleisellä tasolla säätämisjärjestysperusteluissa, vaikka selkeämpää olisi ollut tarkastella asiaa pykäläkohtaisissa perusteluissa. Selkeästi tulisi myös osoittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti, miksi ehdotettu kansallinen erityissääntely katsotaan välttämättömäksi.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittely voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän takia kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään sääntelyyn, jonka on oltava yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevat määräykset liittyvät henkilötietojen käsittelyn laillisuuteen. Ne määrittelevät, miten kansallinen tai unionin lainsäädäntö voi tarkentaa asetuksen tämän esityksen osalta 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja oikeudellisia perusteita henkilötietojen käsittelylle. Käsittely on laillista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen

velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Tämän käsittelyperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova sääntely on täsmällistä ja että se luo selkeän oikeudellisen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjällä ei tämän oikeusperusteen soveltuessa ole laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa ja sen edellyttämässä henkilötietojen käsittelyssä.

Tietosuojalain 7 §:ssä on tarkentavat kansalliset säännökset rikostuomioiden käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen mukaan käsittely on lainmukaista ainoastaan silloin, kun vähintään yksi asetuksen 6 artiklan 1 kohdan edellytyksistä täyttyy. Asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä ovat esimerkiksi terveyttä koskevat tiedot. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on asetuksen mukaan kielletty, ellei käsittelyyn sovellu jokin 9 artiklan 2 kohdan poikkeuksista. Rikostietojen käsittely puolestaan on 10 artiklan mukaan sallittua vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista täsmennetään ja täydennetään tietosuojalaissa. Tietosuojalain 6 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelykieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

> *EU:n tietosuoja-asetuksessa riskiperusteinen lähestymistapa edellyttää, että rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät arvioivat henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä yksilön oikeuksille ja vapauksille. Tietosuoja-asetuksen 24 artikla korostaa, että rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet varmistaakseen ja osoittaakseen, että käsittely tapahtuu asetuksen mukaisesti. Valtiokonttorin on valtion virastona huolehdittava sille tältä osin kuuluvista velvoitteista asianmukaisesti.*

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista tallenteista. Tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Perustuslain edellä mainittu säännös sisältää tallennejulkisuutta koskevan pääperiaatteen, jota täsmennetään muulla lainsäädännöllä. Säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena. Yleiset säännökset viranomaisen tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty julkisuuslakiin. Julkisuuslain 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon toiselle viranomaiselle, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Salassa pidettävän tiedon luovuttamista perustuslakivaliokunta on käsitellyt mm. lausunnoissaan PeVL 14/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 62/2018 vp. Lausunnoissa on korostunut luovutettavien tietojen suojaamisen tärkeys, tietojen välttämättömyys käyttötarkoitukseensa sekä luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. 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. 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 17/2016 vp ja PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatut lausunnot).

> *Kaikkien hallituksen esityksessä ehdotettavaksi luovutettavien henkilötietojen käsittelyssä on korostettava luovutettavan tiedon välttämättömyyttä Valtiokonttorille. Myös ulkopuolisille asiantuntijoille voidaan luovuttaa vain asiantuntijalausunnon laatimisen kannalta välttämättömiä tietoja.*

Esityksen tavoitteena on säätää Valtiokonttorille tarkennettu analysointi- ja raportointipalvelutehtävä viranomaisten rekistereissä olevien tietojen hyödyntämiseksi valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluissa, valtion toiminnan ohjauksen ja johtamisen tueksi sekä valtion toiminnan ja varojen käytön tehokkuuden ja avoimuuden varmistamiseksi. Tehtävä edellyttää, että perusoikeutena turvatut henkilötietojen ja yksityiselämän suoja sekä julkisuusperiaatteen toteutuminen voidaan tulevaisuudessakin taata tehokkaasti ja laadukkaasti tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (mm. PeVL 73/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp). Ehdotus täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen edellytyksen henkilötietojen käsittelylle yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

Rekisteröidyn vastustamisoikeuden rajoittamisesta säädetään tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti siten, että perusteena on jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite. Saman artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti rajoitusten perusteena ovat suojatoimet, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen. Yleinen etu varmistetaan, kun huolehditaan julkisen talouden ja julkisten varojen tehokkaasta käytöstä ja toimivasta valtionhallinnosta. Analysointi- ja raportointipalvelutehtävästä ja siihen liittyvästä

tiedonsaantioikeudesta säädetään lain tasolla. Analysointi- ja raportointipalvelutehtävää hoidetaan virkavastuulla. Tehtävää ei voi luovuttaa yksityiselle toimijalle.

Hallituksen esityksen mukaan julkaistaessa raportointituloksia on kaikki tiedot anonymisoitu tai aggregoitu eli summattu laajempien havaintoyksikköjen tasolle siten, että yksittäistä henkilöä ei voi tunnistaa tiedoista. Henkilötiedon ja salassa pidettävän tiedon säilymistä suojatussa muodossa valvotaan käsittelyn eri vaiheissa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (esim. PeVL 73/2018 vp, PeVL 43/1998 vp. s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

> *Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä (PeVL 73/2018 vp, s. 9, PeVL 14/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Tällaista tietoa on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittely voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille. Valiokunta on tämän takia kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä. Valiokunta on todennut, että lain perusteluissa esitettyä välttämättömänä pidettyä henkilötietojen käsittelyä koskeva rajaus on syytä kirjata säännökseen (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 5 ja PeVL 15/2018 vp, s. 40).*

Työelämässä sairauspoissaolon kestotieto ei ole hallintovaliokunnan mietinnön mukaan (HavM 12/2020 vp) erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva terveydentilaa koskeva tieto. Jos tällainen tieto voidaan yhdistää henkilöön, tiedon luonne muuttuu. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä siitä ehdotetaan edelleen annettavaksi kansallisen liikkumavaran sallima erityinen säännös. Kyseinen tieto on välttämätön, koska se on indikaattori esimerkiksi työhyvinvointia tai siihen liittyviä seikkoja tilastollisella tasolla arvioitaessa. Lisäksi julkaisun lisäedellytykseksi on säädetty, että yksittäistä henkilöä ei julkistettavasta tiedosta voida tunnistaa. Varsinaisia terveydentilaa koskevia diagnoositietoja ei siirretä analysointi- ja raportointipalveluun. Julkaistavia tietoja käytetään toiminnan kehittämisessä, ohjauksessa ja johtamisessa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennuksia Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksiin valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyvissä tehtävissä sekä valtionvahingonkorvaus-, etuus- maksuvapautus- ja jäämistöoikeudellisten asioiden hoitamiseen liittyvissä tehtävissä Ehdotetut laajennukset Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksiin koskevat tietoja, jotka ovat edellytys Valtiokonttorissa käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiselle, ja jotka asianosainen on velvollinen luovuttamaan Valtiokonttorille. Ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat hallituksen esityksen mukaan edellytys sille, että Valtiokonttori voi asianmukaisesti selvittää muun muassa hakijan oikeutta korvaukseen ja toisaalta korvauksesta vähennettävien muualta saatujen korvausten määrän.

Hallituksen esityksen näkemyksen mukaan Valtiokonttorin tiedonsaantia koskevat muutokset ovat tarkkarajaisia ja sitoisivat Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden myös jatkossa siihen, että tiedot ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi tai Valtiokonttorille säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Käsittelyperuste tältä osin on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Valtiokonttorin valtion lainojen, takausten, takuiden ja korkotukien hallinnointiin ja valvontaan liittyviin tehtäviin sekä valtionvahingonkorvaus-, etuusmaksuvapautus- ja jäämistöoikeudellisten asioiden hoitamisessa joudutaan käsittelemään myös arkaluontoisia henkilötietoja, joita ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen lisäksi esimerkiksi maksukorttitiedot, tilitiedot, rikostuomioita ja rikoksia koskevat sekä sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. PeVL 26/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 13/2016 vp ja PeVL 14/2009 vp).

> *Tältä osin on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Valiokunta (PeVL 14/2018 vp, s. 5 - 6) on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2 - 3). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä takia esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4 - 5 ja PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).*

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Kun käsitellään 9 artiklan tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, tulee käsittelylle olla asetuksen 6 artiklan 1 kohdan käsittelyn oikeusperusteiden ohella jokin artiklan 2 kohdan mukaisista

poikkeusperusteista. Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta sallii erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn silloin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevan syyn vuoksi, kun oikeasuhtaiset suojatoimet on toteutettu. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saadaan käsitellä 6 artiklan 1 kohdan perusteella vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

> *Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan arkaluontoisten tietojen käsittelyssä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintalinja: tiedonsaantioikeudet on tarkoin rajoitettu vain valtiokonttorin lakisääteisen tehtävän, kuten korvauspäätöksen tekemiseksi tarvittavaan tietoon. Tältä osin ehdotettavat tiedonsaantioikeudet tosin ovat laajat. Kysymys on kuitenkin erityislaeissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömistä tiedoista. Niistä ei synny erillistä tietokantaa, vaan kyseisen tieto jää siihen tietojenkäsittelyjärjestelmään, jota asianomaisessa toiminnassa käytetään.*

Perustuslakivaliokunta toteaa (mm. PeVL 72/2018 vp s. 5), että perustuslain 124 §:n 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. Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että Valtiokonttori voisi käyttää ulkopuolia asiantuntijoita esimerkiksi korvauksenhakijan terveydentilaa koskevien lausuntojen hankkimiseksi tai lausunnon hankkimiseksi vahingoittuneen omaisuuden korvaamista koskevassa asiassa.

Esityksen perusteluiden mukaan tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttää, että Valtiokonttori voi tällöin käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita, jos tarvittavaa erityisosaamista ei ole sen omassa henkilöstössä. Osallistuessaan korvaus- tai etuuspäätöksen valmisteluun myös asiantuntijan voidaan katsoa samalla osallistuvan julkisen vallan käyttöön. Lopullisen ratkaisun asiassa tekee kuitenkin aina Valtiokonttorin virkamies. Asiantuntijalausunto ei ole viranomaista sitova, vaan valmistelumateriaalia päätöksen tekemistä varten.

Asiantuntijalausunto on hallituksen esityksen mukaan välttämätön päätöksen tekemiseksi, sillä Valiokonttorilla ei itsellään ole tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Asiantuntijalausunto on vain osa päätöksenteossa tarvittavaa harkintaa. Valtiokonttori tutkii päätöksenteon juridiset ja muut tosiseikkoihin perustuvat päätöksenteon edellytykset. Valtiokonttori voisi esityksen mukaan antaa tehtävän

ulkopuolisen suoritettavaksi, kun siitä näin nimenomaisesti säädettäisiin laissa. Kysymys ei ole merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen annettaessa julkisia tehtäviä muille kuin viranomaisille edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2).

Ulkopuolisille asiantuntijoille annettavissa tehtävissä joudutaan käsittelemään Valtiokonttorin lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi salassa pidettäviä asiakirjoja, jotka voivat olla samalla henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, kuten esimerkiksi terveydentilaa koskevat tiedot. Tehtäviä hoitavat ovat henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perusteella henkilötietojen käsittelijöitä. Valtiokonttori puolestaan toimii kyseisten tietojen rekisterinpitäjänä ja vastaa rekisterinpitäjänä henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perusteella rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista. Valtiokonttorin tehtävänä rekisterinpitäjänä on ohjeistaa ja valvoa henkilötietojen käsittelijöitä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään ulkopuolisen asiantuntijan vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta ja 26 §:n 3 momentissa säädetään salassa pidettävän tiedon antamisesta viranomaisen lukuun toimivalle asiantuntijalle. Ulkopuolisilla asiantuntijoilla olisi vastaava salassapitovelvollisuus tehtävässään saamista arkaluontoisista asiakas- ja potilastiedoista kuin virkamiehillä. Valtiokonttorin on varmistettava, että käytettävät asiantuntijat ovat tietoisia salassapito- ja vaitiolovelvollisuudestaan. Salassapitovelvollisuus säilyy asiantuntijatehtävän suorittamisen jälkeenkin. Asiantuntijana toimivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

> *Lakiehdotuksessa säädetyt Valtiokonttorin oikeudet saada ja käsitellä henkilötietoja ovat näin ollen perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä ja täyttävät perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimukset. Sama koskee myös julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla.*

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen liikkumavara antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää omia poikkeuksia ja tarkennuksia esillä olevan artiklan automatisoitujen päätösten kiellolle, kunhan ne huolehtivat riittävistä suojatoimista rekisteröityjen oikeuksien turvaamiseksi. Valtiokonttorista esitettävän lain 4 §:n osalta tämä on järjestetty säätämällä asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi eli oikeus ihmisen

väliintuloon, oikeus ilmaista näkemyksensä ja oikeus riitauttaa päätös. Tämä toteutuu säädettäväksi ehdotetulla mahdollisuudella vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Lisäksi on käytettävissä liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakumahdollisuus.

Helsingissä 19.9.2024

Teuvo Pohjolainen
julkisoikeuden professori, emeritus
Itä-Suomen yliopisto