OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuojayksikkö
LsN Liisa Leppävirta

27.9.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta lausunnon. Hallituksen esityksessä on otettu huomioon joitakin oikeusministeriön lausunnossaan esittämiä huomioita. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 34/2024 vp). Oikeusministeriö esittää hallituksen esityksestä vielä seuraavat huomiot, joissa on pyritty ottamaan huomioon myös edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto.

Yleisiä huomioita henkilötietojen suojasta

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausuntovaiheessa henkilötietojen suojan näkökulmasta huomiota EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *tietosuoja-asetus*) salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöön, käsittelyn oikeusperusteisiin sekä yleisesti sääntelyn selkeyteen. Oikeusministeriö toteaa, että esitystä on tältä osin täydennetty jatkovalmistelussa, eikä oikeusministeriöllä ole esitykseen tältä osin erityistä huomautettavaa.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn (tietosuoja-asetuksen 9 artikla) sekä rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittelyn (tietosuoja-asetuksen 10 artikla) osalta esitys on edelleen vaikeaselkoinen. Esityksestä jää sinänsä vaikutelma, että Valtiokonttorin oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä rikoksiin ja rikostuomioihin liittyviä tietoja perustuisi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja 7 §:n 1 momentin 2 kohtaan (tietojen käsittelystä säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä). Suojatoimien osalta Valtiokonttoria sitoisivat ilmeisesti tietosuojalain 6 §:n 2 momentin ja 7 §:n 2 momentin ohella myös eräät valtiokonttorista annetussa laissa (1991/305, jäljempänä *valtiokonttorilaki)* säädetyt suojatoimivaatimukset (esimerkiksi 2 c §:ssä säädetyt rajoitukset erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamiseen sekä vaatimukset psedonymisoida ja anonymisoida tietoja). Asian selventäminen olisi tärkeää, jotta voidaan varmistaa, täyttyvätkö tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklassa säädetyt edellytykset kaikilta osin (ks. myös PeVL 34/2024 vp, kohta 6). Oikeusministeriöllä ei ole henkilötietojen suojan näkökulmasta sinänsä huomautettavaa esityksen säännösehdotuksiin.

Säännöskohtaiset huomiot valtiokonttorista annetun lain muutosehdotuksiin

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

2 b §

Valtiokonttorilain 2 b §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin, että ”Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Opetushallituksella, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä Suomen Kuntaliitto ry:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tehtävän toteuttamisen kannalta välttämättömät hallinnonalaansa koskevat tiedot.” Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännökseen ehdotetaan nykytilaan nähden lisättäviksi työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto ry, joilla olisi tiedonsaantioikeus Valtiokonttorilta kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietovarannosta näille tältä osin lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Pykälässä tiedonsaantioikeus on kuitenkin kiinnitetty 2 §:n 1 momentin *1 kohdassa* tarkoitetun tehtävän toteuttamisen kannalta välttämättömiin hallinnonalaansa koskeviin tietoihin. Pykälässä ja perusteluissa näyttäisi tältä osin olevan ristiriita.

Muutoinkin tiedonsaantioikeus jää hieman epäselväksi, koska perusteluissa kuvatuista edellä mainittujen viranomaisten ja Kuntaliitto ry:n tehtävistä säädetään muualla kuin valtiokonttorilain 2 §:n 1 momentissa. Jää siis epäselväksi, miten mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeus kiinnittyy Valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin (ks. PeVL 34/2024 vp, kohta 8 ja 10-11). Lisäksi Kuntaliitto ry:n osalta ilmaisu hallinnonalaansa koskevat tiedot ei ole onnistunut, koska Kuntaliitto ei ole viranomainen, eikä sillä ole hallinnonalaa. Vaikuttaisi perustellummalta kiinnittää tiedonsaantioikeus säännöksessä mainittujen viranomaisten muualla laissa säädettyihin tehtäviin. Perutellumpi muotoilu voisi olla esimerkiksi seuraava: ”Valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Tilastokeskuksella, Opetushallituksella, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä Suomen Kuntaliitto ry:llä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada Valtiokonttorilta muualla laissa säädettyjen sellaisten tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät toimialaansa koskevat tiedot, jotka liittyvät Valtiokonttorin 2 §:n 1 momentin 1 (vai 4?) kohdassa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseen.” Tälläkin muotoilulla tiedonsaantioikeuden kohdistuminen jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi sen suhteen, mitä tarkoitusta vasten tietojen välttämättömyyttä tulee arvioida.

2 c §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki)* mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Pykälän perustelujen mukaan tiedon luovutusvelvollisuuden tulisi kohdistua ensisijaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Perusteluissa todetaan, että voimassa olevassa laissa tiedonsaantioikeus on kohdistunut sekä toimivaltaisiin viranomaisiin että valtion yhteisten palveluiden tuottajiin. Edelleen perustelujen mukaan tätä esitetään selkeytettäväksi siten, että luovutusvelvollisuus kohdistuisi nimenomaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että pykälän sanamuotoa ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi nykytilasta, koska voimassa olevassa laissakin viitataan julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin.

Lisäksi ilmaisu on jossain määrin epätarkka, koska julkisuuslain mukaan tiedon luovuttamiseen toimivaltaisia ovat lähtökohtaisesti kaikki ne viranomaiset, joiden hallussa tietoja on. Pykälän kannalta relevanteista valtion yhteisistä palveluntuottajista ainakin valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tarjoava palvelukeskus Valtori on myös julkisuuslaissa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Selkeämpi tapa rajata tiedonluovutustoimivalta viranomaisiin yhteisten palvelujen tuottajien sijasta olisi säätää erikseen esimerkiksi omassa momentissaan seuraavasti: ”Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot luovuttaa valtion yhteisten palveluiden tuottajien puolesta viranomainen, jonka lukuun palvelun tuottaja toimii.”. Tällöin 1 momentin ensimmäisen virkkeen alusta voitaisiin poistaa viittaus julkisuuslain mukaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin ja käyttää siinä ainoastaan termiä viranomainen.

Pykälän 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedot on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti pyritty luettelemaan tyhjentävästi ja sidottu näin ollen tietojen tarpeellisuusvaatimukseen. Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen 1 momentin alun mukaan tiedonsaantioikeus koskee kuitenkin Valtiokonttorin 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi välttämättömiä valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevia tietoja, joita täsmennetään kohdittaisella luettelolla. Tietosisältöjä ei kuitenkaan numerokohdissa ole yksilöity kovinkaan yksityiskohtaisesti tai tyhjentävästi. Ennemminkin vaikuttaisi siltä, että tiedonsaantioikeus on pyritty sitomaan välttämättömiin tietoihin tyhjentävän tietosisältöjen kuvaamisen sijaan. Tämä on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa sinänsä mahdollinen sääntelyratkaisu, mutta perusteluissa todetun ja säännöksen muotoilun välillä on tältä osin ristiriita.

2 d §

Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta. Pykälän tiedonsaantioikeudet liittyvät pykälän ja perustelujen mukaan Valtiokonttorille lain 2 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdissa säädettävien tehtävien hoitamiseen. Toisaalta pykälän numerokohdissa ilmaistaan vielä tarkemmin ne tarkoitukset, joihin Valtiokonttorilla olisi oikeus tietoja saada kohdissa mainituilta eri viranomaisilta. Pykälän muotoilu vaikuttaa tarpeettoman raskaalta ja monikerroksiselta sen suhteen, minkä tehtävän hoitamisen kannalta tietojen välttämättömyyttä tietojen luovuttamiseen velvoitetun viranomaisen tulisi arvioida (ks. myös PeVL 34/2024 vp, kohta 7). Sääntelyn soveltamista selkeyttäisi, jos tiedonsaantioikeus kiinnittyisi vain numerokohdissa tarkemmin ilmaistuihin Valtiokonttorin tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin.

Tällöin pykälän alkuosan voisi muotoilla seuraavasti: ”Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta tunnistetietoineen jäljempänä erikseen mainittavien tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot seuraavasti:”. Tämän jälkeen seuraisi esityksen mukainen numerokohtien lista. Kieliasun selkeyttämiseksi numerokohtiin voitaisiin lisätä sanan ”tiedot” seuraavasti: ”1) oman asunnon hankintaan myönnettävien lainojen korkotuesta annetun lain (639/1982) 12 §:ssä säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi *tiedot* Digi- ja väestötietovirastolta, Maanmittauslaitokselta, Suomen Ympäristökeskukselta sekä Verohallinnolta;”. Vastaava lisäys tulisi tehdä systemaattisesti jokaiseen numerokohtaan.

Pykälän 10 kohdan a alakohtaa koskevissa perusteluissa todetaan, että tiettyjen NATO-yhteistyöhön liittyvien vahingonkorvauskysymysten selvittämiseksi Valtiokonttori tarvitsisi tietoja Puolustusvoimilta. Pykälän 10 kohdan a alakohdassa ei kuitenkaan mainita Puolustusvoimia. Pykälä ja perustelut vaikuttavat tältä osin ristiriitaisilta ja tiedonsaantioikeus Puolustusvoimilta näyttäisi säännösperusteisesti puuttuvan.

Pykälän 2 momentissa rajattaisiin tiettyjen julkisuuslain salassapitoperusteiden alaiset tiedot sellaisiksi, joita ei kuitenkaan pykälän 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden perusteella luovutettaisi. Kyseisen säännöksen tarkoitus vaikuttaisi perustelujen mukaan olevan sama kuin 2 c §:n 2 momentissa, mutta säännös on muotoiltu väljemmäksi, koska siinä ilmaistaan, että kyseisiä tietoja ei tarvitse antaa. Momentissa olisi perusteltua käyttää samaa muotoilua kuin 2 c §:ssä, eli ”Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7 - 11 kohdan mukaisia tietoja ei kuitenkaan luovuteta.”

4 §

Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta Valtiokonttorin liikennevakuutuslain (460/2016) 29 §:n nojalla tekemään vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määräämistä koskevaan päätökseen. Pykälän mukaan muutoksenhaussa ensivaiheena käytössä olisi oikaisuvaatimus. Pykälän kolmannen virkkeen mukaan muutoksenhausta Valtiokonttorin päätökseen säädetään liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa. Koska

Valtiokonttorin ensi vaiheessa tekemään päätökseen haettaisiin kuitenkin ehdotetun mukaan oikaisua, tulisi pykälän viimeinen virke muotoilla siten, että sen perusteella olisi selvää, että liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa säädettyä sovelletaan muutoksenhaussa *hallintotuomioistuimeen*. Pykälän viimeisen virkkeen voisi näin ollen muotoilla seuraavasti: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa.”.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että liikennevakuutuslain 29 §:n 2 momentissa on vanhentunut viittaus hallintolainkäyttölakiin ja tarpeeton säännös valitusluvasta. Kyseistä lakia ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi tällä esityksellä. Muutoinkin on hyvin epätavanomainen ratkaisu, että muutoksenhakusäännös oikaisuvaatimusmenettelyn osalta sijoitetaan Valtiokonttorilakiin, koska kyseessä on säännös, joka koskee vain liikennevakuutuslain 29 §:ssä tarkoitettujen päätösten muutoksenhakua. Sääntelytapa aiheuttaa haasteita soveltamistilanteissa. Pelkästään liikennevakuutuslain perusteella liikennevakuutuslain soveltaja tai asianosaisena oleva vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun maksamiseen velvoitettava ajoneuvon omistaja tai haltija voi luulla, että liikennevakuutuslain 29 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin ei voi vaatia oikaisua, vaan valitus maksupäätöksestä tulee tehdä suoraan hallintotuomioistuimeen. Oikeus hakea oikaisua selviää vain valtiokonttorilaista. Valtiokonttorilain ja liikennevakuutuslain säännökset ovat tältä osin jatkossa keskenään ristiriidassa tai vähintään monitulkintaiset myös suhteessa yleislaeissa säädettyyn (ks. PeVL 34/2024 vp kohta 16). Liikennevakuutuslain 29 §:ssä tarkoitetun päätöksen muutoksenhakua koskeva sääntely tulisikin ristiriidan poistamiseksi korjata viipymättä siten, että nyt ehdotettava valtiokonttorilakiin sijoitettava 4 §:n säännös oikaisuvaatimusmenettelystä sijoitettaisiin liikennevakuutuslakiin, ja liikennevakuutuslain vanhentuneet viittaukset muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen korjattaisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (2019/808).

4 b §

Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta 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. Perustelujen mukaan kyseessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että perusteluista ei saanut kovinkaan hyvää käsitystä siitä, minkälaisesta asiantuntijatehtävästä pykälässä tarkoitetussa julkisessa hallintotehtävässä on kyse. Tehtävän kuvausta on täydennetty perusteluihin esityksen jatkovalmistelussa, ja pykälän sanamuotoa on täsmennetty esimerkiksi siten, että pykälässä mainitaan nimenomaan asiantuntijalausuntojen antaminen sen sijaan, että esityksen luonnosversiossa viitattiin laajemmin yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamiseen. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kyseistä säännöstä lausunnossaan, ja katsonut, että siitä on säädetty asianmukaisesti (PeVL 34/2024 vp, kohdat 17-20). Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa sääntelyratkaisusta.

Teknisenä huomiona todettakoon vielä, että nimenomainen viittaus hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuun hallintosopimukseen on pykälässä tarpeeton. Pykälässä voitaisiin vain viitata oikeuteen tehdä sopimuksia yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa. Hallintolain 3 §:ssä säädetään hallintosopimuksista.

5 §

Pykälässä säädettäisiin Valtiokonttorille annettavasta virka-avusta. Pykälään nyt ehdotettavilla muutoksilla täsmennettäisiin niitä tehtäväalueita, joiden suorittamisen turvaamiseksi Valtiokonttori voisi pyytää virka-apua. Hallituksen esityksen perusteluissa on asianmukaisesti viitattu hallintovaliokunnan lausunnosta (HaVL 29/2020 vp) ilmeneviin virka-apusääntelyyn liittyviin periaatelähtökohtiin. Pykälän perusteluissa viitataan siihen, että Valtiokonttorille on säädetty noin sadassa eri laissa tehtäviä. Perusteluissa todetaan, että tämän

vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista luetella yksityiskohtaisesti, minkä lain säännöksen mukaisen tehtävän hoitamiseen Valtiokonttori voisi esittää virka-apupyynnön. Perusteluissa annetaan näin ollen vain esimerkkejä tarvittavasta virka-avusta. Oikeusministeriö pitää hyvänä pyrkimystä säännöksen täsmentämiseen nykytilaan nähden. Tästä huolimatta säännös jää verraten väljäksi, koska siinä säädetään käytännössä minkä tahansa viranomaisen velvollisuudesta antaa virka-apua Valtiokonttorin laajasti määriteltyihin tehtäviin. Sääntelykokonaisuuden ja Valtiokonttorille säädettyjen tehtävien valossa on kuitenkin hyvin vaikea arvioida, olisiko virka-apusääntelyä mahdollista säännösperusteisesti täsmentää ja miten tämä tulisi tehdä.

Rikosvahinkolakia koskevat muutokset

Esityksen 4. lakiehdotus sisältää ehdotukset rikosvahinkolain mukaisen muutoksenhakujärjestelmän muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi itseoikaisumenettelystä Valtiokonttorin rikosvahinkolain mukaisten päätösten muutoksenhaussa. Oikeusministeriö kiinnitti esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa huomiota kyseiseen sääntelyyn ja erityisesti sen suhteeseen yleislaeissa säädettyyn. Yleislaista tulisi poiketa vain erityisestä painavasta syystä. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Jos rikosvahinkolaissa säädettäisiin tällaisesta erityisestä itseoikaisumenettelystä, jäisi epäselväksi muun muassa se, mitä menettelysäännöksiä itseoikaisua tehdessä muutoin sovelletaan, millä voi olla vaikutusta oikeusturvan toteutumiseen.

Vaikka järjestely sinänsä on nykytilassa käytössä laajasti sosiaalivakuutuksen osalta, tulisi uutta sääntelyä annettaessa ottaa huomioon myös yleislaeissa oikaisuvaatimusjärjestelmän ja virheen korjaamisen osalta tapahtunut kehitys (ks. HE 226/2009 vp, erityisesti s. 60-62). Yleislaista poikkeaminen tulee myös aina perustella. Perusteluista ei selvästi ilmene, mikä olisi hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyn ja erityisesti hallintolain 8 luvun mukaisen virheen korjaamista koskevan sääntelyn soveltamiseen liittyvä kuormittava tekijä suhteessa nyt ehdotettuun itseoikaisuun. Perusteluista ei myöskään ilmene, millä tavalla nyt ehdotettava erityinen itseoikaisumenettely eroaisi hallintolain 50 §:ssä säädetystä virheen korjaamista koskevasta menettelystä, eli missä tilanteissa sovellettaisiin hallintolain 50 §:ää ja missä tilanteissa ehdotettavaa erityissääntelyä (ks. PeVL 34/2024 vp kohta 16). Oikeusministeriö katsoo, että rikosvahinkolain muutoksenhakumenettelyn tulisi perustua yleislaeissa säädettyyn, ja erityissääntelystä tulisi luopua tarpeettomana.