

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta (HE 88/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Leena Rantala, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia ja valtiokonttorista annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuusperiaatteesta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa säädetään uudesta yhtenäisestä valtionavustustoiminnan tietovarannosta ja siihen liittyvistä Valtiokonttorin ylläpitämistä palveluista sekä tähän liittyen valtionapuviranomaisten tai lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien rekistereissä olevien tietojen hyödyntämisestä valtionavustusprosessin ja koko valtionhallinnon toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tueksi.

(2) Tavoitteena on edistää hyvää ja avointa hallintoa sekä valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä, avustuspäätösten avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta valtionavustusten tarkoituksenmukaista kohdentamista sekä vähentää avustusten päällekkäisyyttä. Yleisenä tavoitteena on edelleen lisätä valtionavustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä, yhdenmukaistaa valtionavustuskäytäntöjä, vahvistaa toiminnan strategista ohjausta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä tukea valtionavustusten aseman selkeyttämistä politiikkaohjauksen välineenä. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn tavoitteisiin. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että arvioitavana on suuren mittaluokan uudistus, joka kytkee yhteen laajan joukon erilaisia toimijoita. Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen toimeenpanoa seurataan tarkasti ja havaittuihin ongelmiin reagoidaan asianmukaisesti.

Henkilötietojen suoja

(3) Keskeisenä ehdotuksena on toteuttaa yhteiseen ja yhtenäiseen valtionavustustoiminnan toimintamalliin liittyvä valtionavustustoiminnan tietovaranto ja siihen liittyvät palvelut. Valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen käytön yhteydessä tallennetaan henkilötietoja erityyppisissä tilanteissa ja palveluissa ja myös henkilötietojen tallentamisen käytötarkoitus vaihtelee.

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustel-

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2022 vp

lumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(7) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn perusteista näiltä osin. Valtiovarainvaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen huomiota erityisesti ehdotettujen suojatoimien riittävyteen sekä yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen siten, että sääntelystä ilmenevät selkeästi kunkin 1. lakiehdotuksen 32 c §:n 1 momentissa yhteisrekisterinpitäjäksi mainitun tahon tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 32 b §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavia henkilötietoja ovat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Muista tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavista valtionavustushakuja ja niiden osoitetietoja, valtionavustushakemusten ja -päästösten yksilöintiä, valtionavustusasiaa, valtionavustuksen hakijaa ja saajaa ja valtionavustuspäätöstä koskevista vähimmäistiedoista sekä niiden toimittamisajasta ja toimittamistavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valiokunnan mielestä säännöksen kirjoitusasusta voi tehdä tulkinnan, jonka mukaan siinä määritellään kansallisin lainsäädäntötoimin, mitä on pidettävä henkilötietoina. Ottaen huomioon säännökselle esitetyt perustelut ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan suoraan sovellettavan määritelmäsäännöksen, tämä ei liene tarkoitus. Valtiovarainvaliokunnan on syytä selkeyttää sääntelyä.

(9) Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan valtionavustustoiminnan tietovarantoon ei uudesta yhteydessä esitetä tallennettaviksi uusia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustelujen mukaan on kuitenkin mahdollista, että valtionavustusten hallinnointiin liittyen käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 a §:n 2 momentin mukaan tietovarantoon voidaan tallentaa valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

(10) Säännösehdoituksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa sääntelyssä on kyse siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla luodaan oikeusperusta erityisten henkilötietoryhmien tallentamiselle valtionavustustoiminnan tietovarantoon niissä tilanteissa, joissa tietojen tallentaminen on tietyn valtionavustusasian hallinnoinnin kannalta välttämätöntä ja tietojen käsittely perustuu tietosuojalain 6 §:ään tai erityislainsäädäntöön. Tarkoituksena ei perustelujen mukaan ole, että säännös muodostaisi yleisen oikeusperustan erityisten henkilötietoryhmien käsittelylle hallinnoitaessa valtionavustuksia. Koska EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely on suoraan sovellettavaa myös käsittelyn oikeusperustetta koskevilta osiltaan, ei perustuslakivaliokunnalla ole huomauttamista sääntelyyn tältä osin. Valtiovarainvaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella tavoiteltuja käsittelytilanteita ja tarvittaessa täydennettävä sääntelyä tietosuoja-asetuksen mukaisen käsittelyn mahdollistamiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2022 vp

Julkisuusperiaate

(11) Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

(12) Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus 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). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 14/2018 vp, PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 32 d §:ssä säädetään valtionavustustietojen julkaisemisesta ja palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta. Pykälän 2 momentin mukaan henkilötiedoista saadaan julkaista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetyn estämättä valtionavustuksen saajana olevan luonnollisen henkilön nimi, avustuksen käyttötarkoitus ja avustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Palvelussa voidaan lisäksi julkaista muita valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevia tietoja. Palvelussa ei kuitenkaan julkaista tietoja luonnollisille henkilöille myönnettäviin valtionavustuksiin liittyvistä yksittäisistä hakemuksista eikä myönnettyistä valtionavustuksista, joiden suuruus on alle 1 000 euroa. Muusta julkaistavasta tietoaineistosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

(14) Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista mahdollisena toteuttaa perustuslain puitteissa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I).

(15) Nyt arvioitavan 32 d §:n 3 momentin mukaan henkilötietoja voi hakea palvelusta ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena valtionavustuksen saajan nimeä, valtionavustushaun nimeä, valtionapuviranomaisen nimeä taikka valtionavustuksen käyttötarkoitusta tai myöntämisvuotta. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista julkisuusperiaatteen edistämistä toteuttavan sääntelyn sisältöön henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen selvyiden vuoksi rajata pykälän 2 momentissa tarkoitettua valtionavustuksen hakemista, myöntämistä ja käyttöä koskevat julkistettavat tiedot säädösperustaisesti julkisiin tietoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 30.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Jari Kinnunen kok

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Ville Valkonen kok

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen