

Asia: VN/22448/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen tavoitteena on täydentää ja selkeyttää Valtiokonttoria koskevaa lainsäädäntöä erityisesti tiedon luovutusta koskevan sääntelyn osalta. Tiedonsaantioikeuksien laajentamisen tavoitteena on tehostaa Valtiokonttorin ja muiden viranomaisten toimintaa sekä lisätä valtiokonttorin asiakaslähtöisyyttä.

Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalvelutehtävää ehdotetaan tarkennettavaksi. Valtiokonttorin tehtävää tuottaa analysointi- ja raportointipalvelua on tarkoitus selkeyttää siten, että tehtävä ja siihen liittyvät tiedonsaantioikeudet ja tietojen julkaiseminen selkiytyisivät. Lisäksi valtiokonttorille ehdotetaan säädettäväksi kansallisen hankintailmoitusjärjestelmän (Hilma) ylläpitotehtävä.

Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu seuraavaa.

#### 1 Poliisihallituksen lausunto

Valtiokonttorista annetun lain hallituksen esitysluonnoksen 1 §:n 5 kohdassa säädettäisiin Valtiokonttorin tehtäväksi tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja sekä julkaista palveluissa tuotettua tietoa yleisessä tietoverkossa ohjauksen ja johtamisen tueksi sekä valtion toiminnan ja varojen käytön tehokkuuden ja avoimuuden varmistamiseksi. Lisäksi Valtiokonttori tuottaisi analysejä valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Poliisihallitus toteaa, että lähtökohtaisesti tiedot luovuttava viranomainen on oikea taho arvioimaan sen luovuttamien tietojen julkaisuutta. Esimerkiksi puolustus- ja turvallisuushankinnat ovat usein salassa pidettäviä ja niiden julkistaminen voi olla vastoin valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Valtiokonttorilla ei viranomaista itseään vastaavalla tavalla ja viranomaisen toimintaa tuntematta välttämättä ole kyvykkyyttä arvioida, missä määrin viranomaisten toiminnat, tilat, henkilöstö, henkilöstön sijoittautuminen ja niin edelleen edellyttävät salassapitoa.

Nyt ehdotuksessa esitetään luopumista yhteistyövelvoitteesta arvioitaessa analysointi- ja raportointipalveluille luovutettavia tietoja muuttaa merkittävästi muun muassa rekisterinpitäjän mahdollisuutta arvioida tietojen luovutuksen tarpeellisuutta. Tiedon omistaja vastaa tietojen turvallisesta käsittelystä, elinkaaresta ja tiedon turvallisesta siirrosta, jolloin myös tietojen luovuttamisen harkinta kuuluu tiedon omistajan vastuulle. Lisäksi huomiona nostetaan, että ne haasteet, mitä nykyisellään liittyy esimerkiksi viranomaisten eriäviin näkemyksiin saman tiedon julkisuusluokituksesta, eivät poistu esityksen myötä. Lisäksi Valtiokonttorilla ei ole Poliisihallituksen näkemyksen mukaan samanlaista mahdollisuutta arvioida viranomaisen tietoihin liittyviä mahdollisia haasteita sekä niitä riskejä, mitä mahdollisesti muodostuu näitä tietoja yhdistettäessä muihin tietoihin, kuin luovuttavalla viranomaisella itsellään.

Tiedot luovuttavan viranomaisen olisi luovutettava tiedot Valtiokonttorille maksutta. Käytännössä vaikuttaisi siltä, ettei tiedot luovuttava viranomainen saisi Valtiokonttorilta vastineeksi sen oman viraston päätöksentekoa hyödyntäviä tietoja. Kun esityksenkin yhtenä tavoitteena on uusien teknologioiden ja digitalisaation hyödyntäminen täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa, tulisi myös tiedot luovuttaneelle viranomaiselle säätää oikeus saada Valtiokonttorilta maksutta ei-julkisia tietoja oman päätöksentekonsa tueksi. Tällainen tiedonsaanti olisi toteutettava hyödyntäen nykyaikaisia, digitaalisia ja tietoturvallisia teknologioita välineitä. Poliisihallituksen näkemykseen mukaan tätä on arvioitava jatkovalmistelussa.

Voimassa olevan 2 c §:n mukaan Valtiokonttorilla on oikeus saada pykälässä tarkemmin yksilöityjä tietoja yhteisiltä palveluntuottajilta. Hallituksen esitysluonnoksessa Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus on muutettu muotoon, jossa viranomainen on velvoitettu luovuttamaan maksutta Valtiokonttorille analysointi- ja raportointipalvelujen käyttöön salassapitovelvoitteiden ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä valtion yhteisiltä palveluntuottajilta valtion henkilöstöä ja virastoja koskevat välttämättömät tiedot tunnistetietoineen. Pykälästä on lisäksi poistettu maininta siitä, että Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomainen määrittäisivät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalvelua varten luovutettavat tiedot.

Hallintovaliokunta tähdensi mietinnössään (HaVM 12/2020 vp, s. 4), että tietoja tulee analysointi- ja raportointipalveluissa käsitellä niin, ettei tietojen käsittelystä aiheudu turvallisuusriskejä. Erityistä huomiota on mietinnön mukaan etenkin turvallisuusviranomaisten näkökulmasta kiinnitettävä salassa pidettävien tietojen kasaantumisen vaikutukseen yhdistettäessä tietoja eri lähteistä. Tietojen kasaantumisesta aiheutuvat riskit on arvioitava huolellisesti yhteistyössä tiedot luovuttavan toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Poliisihallitus korostaa edellä mainitun merkitystä ja pitää välttämättömänä sitä, että kutakin erillistä raportointi- ja analysointitehtävää varten määritetään yhdessä ne välttämättömät tiedot, joita tehtävässä tarvitaan.

Toinen 2 c §:ää koskeva keskeinen muutos on tietojen luovutusvelvollisuuden kohdistuminen nimenomaisesti julkisuuslain mukaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin. Aiemmin tiedonsaantioikeus on kohdistunut sekä toimivaltaisiin viranomaisiin, että valtion yhteisten palveluiden tuottajiin. Esitys laajentaisi Poliisihallituksen käsityksen mukaan viranomaisen velvoitetta luovuttaa myös muualle,

kuin yhteisten palvelutuottajien järjestelmiin, talletettuja tietoja. Viranomaisilla voi olla sellaisia tietojoukkoja (esimerkiksi henkilöstöbarometrit), joiden osalta aineiston tuottaminen aiheuttaisi runsaasti työtä ja kustannuksia. Kun 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 mukaisia tietoja ei saa luovuttaa, täytyy tällaiset tiedot erottaa tietojoukosta manuaalisesti. Tästä aiheutuu tiedot läpikäyväälle viranomaiselle merkittävää hallinnollista taakkaa. Tätä Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuksien vuoksi muille viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista ja rahallista taakkaa ei ole arvioitu esityksessä. Esityksen perusteella jää jossain määrin avoimeksi, mitä tämä tiedonsaantioikeuden kohdentuminen nimenomaan julkisuuslain mukaisiin viranomaisiin tarkoittaisi ja minkälaista työ- ja kustannusresursseja tämä viranomaiselta edellyttäisi. Yleisenä huomiona Poliisihallitus toteaa, että esityksessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu niitä resurssivaikutuksia, joita tietojen luovuttamisella on. Erityisesti luovutettavien tietojen erottelu salassa pidettävästä aineistosta voi tuoda lisätyötä viranomaisille. Poliisihallitus esittää, että asian jatkovalmistelussa viranomaisilta edellytetyt resurssit arvioidaan kattavasti ja tarvittaessa viranomaiselle osoitetaan lisäresurssit.

Luonnoksen mukaan ehdotuksia on arvioitu perustuslain, tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, tiedonhallintalain sekä julkisuuslain kannalta siten, että Valtiokonttorille ehdotetut tiedonsaantioikeudet eivät ole ristiriidassa edellä mainittujen lakien kanssa. Edelleen esityksen mukaan perustuslain osalta on pyritty arvioimaan ehdotuksen kannalta merkityksellistä yksityiselämän tietojen ja henkilötietojen suojaa suhteessa muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, erityisesti yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyviä riskejä ei ole käsitelty Valtiokonttorin käsittelemien tietojen tai tietokasaumien osalta. Käytännössä esityksessä on ainoastaan todettu, ettei Valtiokonttorilla ole oikeutta analysointi- ja raportointitehtävän puitteissa käsitellä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaan salassa pidettäväksi merkittyjä tietoja. Poliisihallitus esittää huomiona tarpeen arvioida sitä, kuinka laajasti Valtiokonttorille muodostuu esimerkiksi viranomaisten toimintaa koskevaa dokumentaatiota, ja millaisia riskejä tällaiseen kertyvään tietokokonaisuuteen liittyy.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esityksessä ei ole riittävän kattavalla tavalla arvioitu muutoksen vaikutuksia viranomaisten ja tietojen osalta. Ehdotettu muutos muuttaa ensinnäkin merkittävästi Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta ja esimerkiksi viranomaisten velvoitetta luovuttaa esitettyjä tietoja. Lisäksi henkilöstöä koskevien tietojen osalta tulisi tarkemmin arvioida muutoksen vaikutuksia kohteiden kannalta. Esitystä olisi hyvä täydentää henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien osalta. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa tiedon kasaamavaikutukseen, jota olisi hyvä kuvata perusteellisesti, samoin kuin erilaisten tietojen yhdistämismahdollisuuteen liittyvää riskiarviointia.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan tietojen minimointiperiaatteen mukaisesti henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tietojen minimointiperiaate koskee kaikkia käsittelyvaiheita, mukaan lukien vaihe, jolloin tietoja luovutetaan. Tietoja luovuttava viranomaisen lakisääteisenä tehtävänä on huolehtia tietojen minimoimisesta ennen niiden luovuttamista. Tietojen minimointivelvoite tässä vaiheessa edellyttää myös sitä, että tiedot luovuttava viranomainen saa luovuttaa vain niitä tietoja, joita vastaanottava viranomainen perustellusti tarvitsee tehtävänsä hoitamiseen ja ettei luovutettavien tietojen mukana luovuteta

sellaista henkilöä identifioivaa tietoa, jota vastaanottava viranomais ei ole pyytänyt, tarvitse, tai johon sillä ei ole tiedonsaantioikeutta. Poliisihallitus esittää, että tiedot luovuttavan tahon (esimerkiksi yhteiset palvelutuottajat) tehtävänä on anonymisoida tiedot ennen niiden luovutusta analysointi- ja raportointipalveluun.

Useimmat hallituksen luonnosesityksessä yksilöidyt tietokategoriat sisältävät henkilötietoja. Tarpeellisuuden tai välttämättömyyden lisäksi näiden henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ei esityksessä ole tapauskohtaisesti arvioitu. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tällainen arviointi olisi perusteltua tehdä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa riskipunnintaa voitaisiin tehdä esimerkiksi siitä näkökulmasta, minkälaisia riskit olisivat, jos viranomaisissa toimivien henkilötiedot yhdistettynä tiettyyn toimintaan tai toimintoon päätyisivät ulkopuolisen tahon haltuun.

Lisäksi Poliisihallitus nostaa huomiona sen, että tällaisessa tietojen käsittelyssä on mahdollista, että muodostuu hyvin laaja tietovaranto, jota ei välttämättä kaikilta osin hyödynnetä. Tästä johtuen tulisi arvioida tarvetta tarkentaa luovuttavien tietojen sisältöä, jotta ei muodostuisi tilannetta, jossa tietoja käsiteltäisiin tarpeettomasti.

Muina huomioina Poliisihallitus toteaa, että esityksen 2 c §:n 3 momentissa on viitattu tietosuojasetuksen 9 artiklaan. Tältä osin nostetaan esiin, että tietosuojasetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelystä, ei tietojen salassapidosta. Tältä osin viittauksen sanamuotoa on hyvä arvioida.

Esityksen 4 b § 1 momentin mukaisesti Valtiokonttori voisi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita ja tehdä hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa toimialaansa kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta viraston lukuun. Lisäksi lainkohdan 2 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa tietoja niille yhteisöille ja yksityisille henkilöille, joiden kanssa virasto on tehnyt hallintosopimuksen Valtiokonttorin toimialaan kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta Valtiokonttorin lukuun. Tältä osin Poliisihallitus näkee tarpeelliseksi tarkentaa ulkopuolisten asiantuntijoiden ja yksityisten toimijoiden roolia tehtäväkokonaisuudessa sekä näihin liittyvää riskienhallintaa. Erityisesti tietojen luovuttamiseen tällaisille toimijoille liittyy omia riskejään, kuten toimijoiden turvallisuuskäytäntöjen eroavuus viranomaisten vastaavista.

Kansallisen hankintailmoitusjärjestelmän (Hilma) ylläpitotehtävä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan perusteltua siirtää ministeriöltä Valtiokonttorin tehtäväksi.

Korva Hanna-Mari  
Poliisihallitus