



Lausunto

12.6.2024

VN/22448/2023

VN/22448/2023-VNK-53

Valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston kanslian lausunto Valtiokonttorista annetun lain ym. muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioskanttorista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ajantasaistetaan Valtiokonttorin tehtävät, säädetään sen tiedonsaantioikeuksista sekä tehdään lakiin muita vähäisempiä korjauksia. Esityksen tavoitteena on täydentää ja selkiyttää Valtiokonttoria koskevaa lainsäädäntöä erityisesti tiedon luovutusta koskevan sääntelyn osalta.

Valtioneuvoston kanslia (VVK) lausuu asiassa seuraavaa:

Valtiokonttorin tehtävät (2 §)

Esityksen mukaan Valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991) säädettäisiin nykyistä tarkemmin Valtiokonttorin tehtävistä (2 §). Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Valtiokonttorille säädettäisiin uutena tehtävänä *julkaista palveluissa tuotettua tietoa yleisessä tietoverkossa ohjauksen ja johtamisen tueksi sekä valtion toiminnan ja varojen käytön tehokkuuden ja avoimuuden varmistamiseksi*. Lisäksi Valtiokonttorin tehtävänä olisi nykytilaa vastaavasti tuottaa analyysejä valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. VVK toteaa, että esityksen perusteluissa on varsin niukasti perusteltu edellä mainitun uuden tehtävän sisältöä, tarpeellisuutta ja vaikutuksia. Tehtävän laajentamista olisi syytä perustella tarkemmin esityksen perusteluissa.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan Valtiokonttorin tehtävänä olisi *kehittää valtion työelämää, hankintatoimea, tietojohtamista ja vastuullisuusraportointia*. Perusteluiden mukaan nämä tehtävät eivät olisi uusia ja perusteluissa on kuvattu säännöksessä mainittuihin seikkoihin liittyviä nykyisiä Valtiokonttorin tehtäviä. Säännöksen sanamuoto vaikuttaa kuitenkin varsin laajalta. Olisi vielä hyvä pohtia, voisiko säännöstä muotoilla vastaamaan paremmin nykyisiä tehtäviä, mikäli säännöksen tarkoituksena ei ole laajentaa Valtiokonttorin tehtäviä.

Valtiokonttorin analysointi- ja raportointitehtäviin liittyvien tietojen luovuttaminen (2 c §)

Valtiokonttorin analysointi- ja raportointitehtävän edellyttämien tietojen saannista säädettäisiin lain 2 c §:n 1 momentissa. Voimassa olevan säännöksen mukaan Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomainen määrittävät yhteistyössä tätä tehtävää varten luovutettavat tiedot. Säännöstä ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että laissa säädettäisiin viranomaiselle tietojen luovuttamisvelvollisuus pykälässä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin. Ehdotetun 2 c §:n 3 momentin mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan eikä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan nojalla salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan tarvitsisi luovuttaa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Nykytilanteessa VNK on luovuttanut Valtiokonttorin analysointi- ja raportointipalveluiden käyttöön kyseisiä tietoja varsin rajoitetusti. Perusteena luovutettavien tietojen rajoittamiselle on ollut, että luovutettavaksi esitettävät tietoryhmät sisältävät paljon turvallisuusluokiteltuja ja salassa pidettäviä tietoja. VNK on Valtiokonttorille antamissaan tietojen luovuttamista koskevissa vastauksissaan todennut, että jotta se voisi antaa kategorisen luvan tiettyjen tietoryhmien luovuttamiseen, se tarvitsee vielä lisää tietoja saadakseen varmuuden siitä, että tietojen siirtämisellä ei paljastu epähuomioissa tietoja, joiden tulee pysyä salassa. VNK on myös todennut, että tietojen siirtoon pitäisi vähintään määrittää salauskriteerit, joilla estetään tiettyjen tulosityksiköiden tietojen siirtyminen analysointi- ja raportointipalveluiden käyttöön.

VNK ei kannata ehdotettua muutosta, jonka mukaan tietojen luovuttaminen säädettäisiin kategorisesti velvoittavaksi ja luovuttaisiin nykyisestä menettelystä, jossa luovutettavat tiedot määritetään yhteistyössä Valtiokonttorin, yhteisen palveluntuottajan ja tiedot luovuttavan viranomaisen kesken. VNK ymmärtää esityksen perusteluissa mainitut nykytilaan liittyvät ongelmat, mutta katsoo, että niitä tulisi yrittää ratkaista nykyistä mallia eli yhteistyössä tehtävää luovutettavien tietojen määrittelyä kehittämällä. VNK:n näkemyksen mukaan tietojen kategoriseen luovuttamiseen liittyy merkittäviä ongelmia ja riskejä, joita ei ole esitysluonnoksessa käsitelty.

Lausunnolla olevasta esitysluonnoksesta ei ilmene, miten tietojen poiminta on tarkoitus toteuttaa siten, että lakiehdotuksen 2 c §:n 3 momentin mukaan ei-luovutettavia tietoja ei poimita. Esityksen perusteluista ei myöskään ilmene, miten tietojen käsittelyn ja säilyttämisen tietosuoja ja tietoturvasuus on tarkoitus toteuttaa. VNK toteaa, että sen aiemmissa Valtiokonttorille osoitetuissa tietojen luovuttamista koskevissa vastauksissa esittämät kysymykset ja huomiot ovat edelleen ajankohtaisia eikä esitysluonnos vaikuta tarjoavan niihin ratkaisuja. Mikäli ehdotettu muutos etenee, VNK pitää välttämättömänä, että esityksen perusteluista tarkennetaan tältä osin. VNK:n näkemyksen mukaan tietojen poimintaa ei ole mahdollista toteuttaa ehdotuksen mukaisesti, mikäli tietojen poimintaan ja tietoturvasuuteen liittyviä kysymyksiä ei ole ratkaistu.

Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että ehdotettu tietojen luovuttamisen laajuus ja siihen liittyvät mahdolliset riskit eivät ole oikeasuhtaisia luovuttamisella saavutettaviin hyötyihin nähden. Luovuttamisen oikeasuhtaisuutta, riskejä ja saatavia hyötyjä tulisi arvioida tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa. Luovutettavat tiedot muodostavat merkittävän tietomassan, joten tietojen käsittelyn ja säilyttämisen lisäksi tulisi arvioida myös tietojen kasautumisvaikutukseen liittyviä kysymyksiä. Erityisen tärkeää tämä on siksi, että luovutettavaksi esitettävät tiedot sisältävät myös salassa pidettäviä tietoja, osin myös salassa pidettäviä henkilötietoja.

Ehdotetun säännöksen mukaan tietojen luovuttajana olisi muodollisesti se virasto, jota tiedot koskevat, mutta käytännössä tiedot luovutettaisiin säännöksessä mainittujen palveluntuottajien järjestelystä. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miten luovuttava virasto saa tiedon ja voi vaikuttaa siihen, mitä tietoja säännöksen perusteella luovutetaan. Esityksessä ei ole myöskään kuvattu sitä, miten tiedot on tarkoitus poimia palveluntuottajien järjestelmistä, eikä sitä, minkä tahon vastuulla on ei-luovutettavien (salassa pidettävien) tietojen erottelu muista tiedoista. Esityksen nykytilan kuvauksessa todetaan mm., että virastojen ja laitojen tiedon luokittelussa on havaittu olevan haasteita osin puutteellisten tietojärjestelmien vuoksi tai tiedon luokittelu on edelleen keskeneräistä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että valtaosassa nykyisiä lähdejärjestelmiä ei ole ohjelmointirajapintoja, joiden avulla tietoja voitaisiin hakea joustavasti ja että olemassa olevatkin rajapinnat ovat usein toiminnallisuuksiltaan rajallisia, eikä poimittavia kenttiä tai rivejä voida välttämättä rajata välttämättömyysarvioinnin mukaisesti. Esitys ei kuitenkaan vaikuta antavan ratkaisuja näihin perusteluissa mainittuihin nykytilan ongelmiin, joten esityksen perusteella jää epäselväksi, miten tietojen poiminta on tarkoitus asianmukaisesti toteuttaa.

Ehdotetussa säännöksessä (2 c §:n 1 mom. luettelointi) luovutettavat tiedot on määritelty varsin väljästi, vaikkakin ne on yksilöity tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Ehdotetun säännöksen mukaan virastojen on luovutettava lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa Valtiokonttorille säädettyjen tehtävien (analyysi- ja raportointipalvelut) hoitamista varten *välttämättömät* tiedot *tunnistetietoineen*. Esityksen perusteluissa (luku 8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on kuvattu perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja tulkintakäytäntöä liittyen välttämättömyyden käyttämiseen tietojen luovuttamisedellytyksenä. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miltä osin salassa pidettävien tietojen luovuttamisen voidaan katsoa olevan välttämättömää analyysi- ja raportointipalveluihin liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi esityksen perusteluissa ei ole kuvattu sitä, mikä taho arvioi näiden tietojen luovuttamisen välttämättömyyden. Arvioiko välttämättömyyden Valtiokonttori, palveluntuottaja vai luovuttava virasto? Arvioidaanko välttämättömyys toimeksiantokohtaisesti? Entä voiko luovuttava viranomainen kieltäytyä tietojen luovuttamisesta sillä perusteella, että se ei katso kyseisten tietojen luovuttamista välttämättömäksi? Näihin seikkoihin olisi syytä ottaa kantaa esityksen perusteluissa. Esitysluonnoksesta ei myöskään käy ilmi, mitä olisivat säännöksessä tarkoitetut tunnistetiedot, jotka tulisivat myös luovutettaviksi.

Välttämättömyyskriteerin arviointiin liittyy myös kysymys siitä, millä tarkkuustasolla yksilöityjä tietoja Valtiokonttorin tehtävänä olevissa analyysi- ja raportointipalveluissa välttämättömästi tarvitaan. Analyysi- ja raportointipalveluiden toteuttamisen kannalta ei vaikuta olevan välttämätöntä, että annettavat tiedot ovat kohdennettavissa yksittäiseen virkamieheen, organisaation osaan tai toimintoon, vaan organisaatiosoisien tiedon voitaneen katsoa olevan riittävää kyseisen tehtävän toteuttamiseksi. Tulisi myös pohtia, onko minkäänlaisten salassa pidettävien tietojen luovuttaminen välttämätöntä kyseisen tehtävän hoitamisen kannalta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan tiedon luovuttamista koskevaa säännöstä esitettävän selkeytettäväksi siten, että luovutusvelvollisuus kohdistuisi nimenomaisesti julkisuuslain mukaan toimivaltaisiin viranomaisiin. Perustelujen mukaan valtion yhteisten palveluiden tuottajilla ei ole kaikkia tarvittavia tietoja, vaan ne käsittelevät niitä toimivaltai- sten viranomaisten lukuun, joten joitakin analysointi- ja raportointipalvelun tekemiseksi välttämättömiä tietoja on saatava suoraan asianomaiselta virastolta. Säännöksen sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että myös viranomaiset suoraan olisivat velvollisia luovuttamaan mainittuja tietoja, sillä säännöksen sanamuodon mukaan virastojen on luovutettava tiedot säännöksessä luetteloiduilta yhteisiltä palveluntuottajilta.

VNK:lla ei ole huomautettavaa 2 c §:n 2 momenttiin ehdotetun valtionavustuksia koskevan sääntelyn osalta.

Ehdotetun 2 c §:n 3 momentin mukaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan nojalla salassa pidettäviä tietoja ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan nojalla salassa pidettäviä tietoja ei luovutettaisi, miltä osin säännös vaikuttaisi vastaavan nykytilaa. VNK kannattaa tätä ratkaisua. VNK kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan kyseisiä tietoja *ei tarvitse luovuttaa*, kun voimassa olevan sääntelyn mukaan näitä tietoja *ei luovuteta*. Perusteluiden mukaan käytetty sanamuoto vastaisi sitä, miten asia on nyttemmin ilmaistu muissa vastaavalla tavalla rajoitetuissa tiedonsaantia koskevissa säännöksissä. VNK:n näkemyksen mukaan säännöksen sanamuoto jättää kuitenkin epäselväksi sen, voidaanko kyseiset tiedot kuitenkin luovuttaa eli onko tietojen luovuttaminen tältä osin viraston harkinnassa, vai koskeeko näitä tietoja luovuttamisen kielto. Asia olisi hyvä selvittää vähintäänkin esityksen perusteluissa.

Lisäksi säännöksen sanamuoto on epäselvä sen suhteen, mitä ovat *tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan salassa pidettävät tiedot*. Kyseinen artikla sääntelee erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, mutta ei kuitenkaan säädä niiden salassapidosta. Voimassa olevan säännöksen mukaan (2 c § 2 mom.) 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei luovuteta. Säännöksen sanamuotoa voisi olla tarpeellista tarkentaa tältä osin.

Ehdotetun säännöksen mukaan 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainitun tehtävän hoitamiseksi välttämätön tieto sairaudesta, ammattitaidista tai työtapaturmasta aiheutuneen poissaolon kestosta *voidaan luovuttaa*. Säännöksen sanamuodon ja esityksen perusteluiden perusteella jää epäselväksi, onko tietojen luovuttaminen tältä osin viraston harkinnassa vai onko tiedot velvollisuus luovuttaa. On huomattava, että tältä osin kyseessä ovat arkaluonteiset salassa pidettävät henkilötiedot. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, onko nämä tiedot anonymisoitava ennen luovuttamista vai missä vaiheessa ne mahdollisesti anonymisoidaisiin.

Ehdotetun säännöksen mukaan tietoja käsiteltäessä on noudatettava asianmukaisia suojatoimia. Tältä osin säännös vastaisi nykyistä säännöstä (2 c §:n 2 mom.). Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole kuvattu, mitä nämä suojatoimet olisivat.

Voimassa olevan 2 c §:n 2 momentin mukaan tiedot on *pseudonymisoitava* ennen niiden siirtämistä analysoitaviksi. Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi säännöksestä tämä vaatimus, mutta sen poistamista ei ole kuitenkaan mitenkään perusteltu. Ehdotetun 2 c §:n 3 momentin mukaan julkaistavat tulokset on anonymisoitava tai aggregoitava siten, että yksittäistä henkilöä ei tiedoista voi tunnistaa. Tältä osin säännös vastaisi nykyistä säännöstä (2 c §:n 2 mom). Säännöksestä tai sen perusteluista ei kuitenkaan selviä, missä vaiheessa ja kenen toimesta anonymisointi tehtäisiin. Tämän kuvaaminen perusteluissa olisi tärkeää, koska luovutettavien tietojen pseudonymisoinnin vaatimuksesta ehdotuksen mukaan luovutettaisiin. Luovutetaanko tiedot sellaisenaan vai anonymisoidaanko henkilötiedot ennen analysointipalveluun siirtämistä? Ketkä käsitelisivät anonymisoimattomia tietoja?

Muut huomiot

Muilta osin VNK:lla ei ole esitysluonnoksesta lausuttavaa.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Hallitusneuvos

Piritta Sirvio

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

VN/22448/2023-VNK-53

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: