

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 46/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 18 päivänä marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 246/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Silja Hiironniemi, lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- rehtori Thomas Wilhelmsson, Helsingin yliopisto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Viitetieto

Valiokunnalla on lausuntoaan laatiessaan ollut käytettävissä professori Olli Mäenpään ja professori Kaarlo Tuorin hallintovaliokunnalle antamat kirjalliset lausunnot.

LAUSUNTOPYYNTÖ

Hallintovaliokunta pyytää kirjeessään perustuslakivaliokuntaa arvioimaan hallituksen esitykseen sisältyvää valtion ohjaus- ja määräysvaltaa suhteessa perustuslaissa säädettyyn kuntien itsehallintoon sekä yliopistojen itsehallintoon mukaan lukien tieteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Lisäksi hallintovaliokunta pyytää arvioimaan valtiosääntöisesti hallituksen esityksen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen samoin kuin sitovan valtiovarainministeriön ohjauksen ulottamista eduskunnan virastoihin ja

eduskunnan alaiseen hallintoon kuuluvaan Kansaneläkelaitokseen. Hallintovaliokunta kiinnittää lausuntopyynnössään huomiota myös siihen, että lakiehdotuksissa ei määritellä eräitä keskeisiä tietohallinnon ja tietojärjestelmien käsitteitä. Lisäksi hallintovaliokunta katsoo, että lakitaosoisen ja asetukseen perustuvan sääntelyn suhde vaikuttaa epäselvältä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 121 §:n

mukaiseen kuntien itsehallintoon sekä perustuslain 123 §:ssä säädettyyn yliopistojen itsehallintoon. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset

voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen päätarkoituksena on sen perustelujen (s. 14) mukaan vahvistaa valtiovarainministeriön asemaa sekä lisätä sen toimivaltaa ja vastuuta julkisen tietohallinnon yhteentoimivuutta ohjaavana viranomaisena. Valtiovarainministeriö saa lakiehdotusten hyväksymisen myötä hallinnonala- ja toimialarajat ylittävän ja koko julkisen hallinnon kattavan toimivallan ohjata tietohallintoa. Hallituksen esityksessä katsotaan tällaisen kattavan ja koordinoitun ohjauksen sekä tehokkaamman informaatio-ohjauksen mahdollistavan parhaiden käytäntöjen levittämisen ja vähentävän päällekkäistä työtä.

Valiokunta huomauttaa jäljempänä esitettävän osoittavan, että esityksessä omaksuttu lähestymistapa suhteessa julkishallinnon organisoimiseen monimuotoisuuteen on liian yksioikoinen. Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja -toimivuus ovat sinänsä varsin tavoiteltavia asioita. Nämä voidaan valiokunnan mielestä monissa tapauksissa kuitenkin saavuttaa eri viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä. Tällainen vapaaehtoinen koordinointi myös kunnioittaa sitovaa ohjausta paremmin viranomaisten erityisiä organisaatiomuotoja ja mahdollista lainsäädännöllisesti järjestettyä erityisasemaa.

Valiokunta on lakiehdotuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota myös 1. lakiehdotuksen lainsäädännölliselle epätyypilliseen, hyvin tekniseen käsitteistöön. Nämä käsitteet jätetään laissa määrittelemättä, mikä tekee lakiehdotuksen sisällöstä hyvin vaikeasti hahmotettavan. Hallituksen esityksen perusteluissa käsitteiden sisältöjä on kyllä selostettu. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan olisi syytä pyrkiä laatimaan lakiin erillinen käsitteiden määri-

telmät sisältävä pykälä sen ymmärrettävyyden parantamiseksi.

Lain tarkoitus

Ehdotetuilla laeilla pyritään tehostamaan julkisen hallinnon toimintaa sekä parantamaan julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä tietohallinnon ohjauksesta sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen perustelujen (s. 23) mukaan tietohallinnolla tarkoitetaan ehdotetussa laissa toimintoja, joiden tarkoituksena on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöltään yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun ne käyttävät samoja tietoja.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on siis poistaa olemassa olevia teknisiä esteitä ja ongelmia viranomaisten palvelujen tuottamisessa ja etuisuuksien myöntämisessä. Tällainen tavoite on sinänsä varsin kannatettava. Asian käänköpuolena on kuitenkin se perusteluissa (s. 23) todettu seikka, että 1. lakiehdotuksella ja sen nojalla annettavilla asetuksilla rajoitetaan julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa päättää siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen laadun ja hallinnon tehostamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti.

Viimeksi mainittu seikka huomioon ottaen on tärkeää arvioida lakiehdotuksen soveltamisalaa. Lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään valtion viranomaiset ja julkisen hallinnon viranomaiset. Määritelmät yhdessä vastaavat melko pitkälle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun

lain (621/1999) 4 §:ään sisältyvää viranomaisen määritelmää. Valiokunta on vastikään toisessa yhteydessä todennut olevan ongelmallista siirtää aivan tiettyyn tarkoitukseen luotu käsite sellaisenaan hyvin toisenlaista päämäärää palvelemaan lakiin (ks. PeVL 38/2010 vp, s. 3/II). Viranomaisen käsite on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 43/1998 vp) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi, jotta perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta (ks. HE 30/1998 vp, s. 49—53 ja HE 309/1993 vp, s. 58). Nyt laajalla viranomaisen käsitteen avulla määritellään käytännössä valtiovarainministeriön ohjaustoimivallan kohteiden piiri.

Lain toimijakohtainen soveltamisala

Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan lakia sovelletaan myös tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain esitöiden mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan säännöksessä sitä, että niiden tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta (ks. HE 1/1998 vp, s. 76/I). Nyt esillä olevan lakiehdotuksen mukainen ohjaus ei kohdistu edes välillisesti lainkäyttötoimintaan, vaan puhtaasti tietohallintoon liittyviin teknisiin seikkoihin. Valiokunta viittaa myös siihen, että se ei jokin aika sitten pitänyt tuomioistuinten riippumattoman aseman kannalta ongelmallisena säätää tavallisella lailla tuomioistuimelle velvollisuutta ilmoittaa eräistä ratkaisuksistaan (ks. PeVL 39/2009 vp). Tuomioistuinten hallinnollisiin tehtäviin rajautuvan ohjauksen sisällyttäminen

nyt ehdotetun lain soveltamisalaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Tällaisesta rajauksesta on kuitenkin syytä ottaa lakiin erillinen säännös.

Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset. Samaisen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan d alakohdan mukaan valtion viranomaisella tarkoitettaisiin myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaista sen huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 32 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä ns. sopimusasetuksella siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Tällainen yksittäistapauksellinen siirto ei kuitenkaan yksinään perusta yleistä oikeutta ohjata maakunnan viranomaisten toimintamuotoja näiden tehtävien hoitamisessa. Siksi ehdotettu kohta on ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Säännös on poistettava lakiehdotuksesta.

Kunnalliset viranomaiset. Julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan b alakohdan mukaan myös kunnallisia viranomaisia. Säännös on merkityksellinen perustuslain 121 §:n kannalta. Sen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 37/2006 vp, s. 5/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2—3).

Valiokunta on toisessa yhteydessä pitänyt mahdollisena esimerkiksi sitä, että valtioneuvosto määrää kunnallisen itsehallinnon estämättä samaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien yhteistoiminnan ehtoista, jos nämä eivät pääse lain mukaisessa määräajassa sopimukseen yhteistoiminnan järjestämisestä (ks. PeVL 32/2001 vp, s. 2—3). Nyt esillä olevalla lakiehdotuksella ei puututa läheskään tähän verrattavalla tavalla kuntien hallinnon hoitamiseen. Esimerkiksi tietojärjestelmien yhteensovittamisen ohjaustoimivallan antamista valtiovarainministeriölle voidaan perustella sillä, että kunnat tuottavat nykyisin valtaosan erilaisista hyvinvointipalveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä perusopetukseen kuuluvista palveluista. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että kuntien keskinäinen tai kuntien ja valtion viranomaisten välinen yhteistyö voidaan tällaisissa asioissa toteuttaa ilman tarpeettomia teknisiä esteitä. Tällöin valtion viranomaisen ohjaustoimivallan voidaan katsoa perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla edistävän esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä taattujen sosiaalisten oikeuksien sekä perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Edellä esitetyn perusteella lakiehdotus ei valiokunnan mielestä sinänsä ole vastoin perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että kuntiin kohdistuva ohjaus on perustuslain 121 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata laissa vain niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tämä on myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista (s. 33) ilmi käyvä tarkoitus. Tällainen rajausta on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kansaneläkelaitos ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan c alakohdan mukaan julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan myös muun muassa Kansaneläkelaitosta. Kansaneläkelaitos on erikseen mainittu perustuslain 36 §:n 1 momentissa, jon-

ka mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakiuudistuksen perusteluissa (ks. HE 1/1998 vp, s. 89/I) mainitaan, että kansaneläkejärjestelmää 1930-luvulla perustettaessa kyseistä uudistusta pidettiin niin tärkeänä, että laitoksen hallinto haluttiin saattaa valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan. Perustuslakivaliokunta onkin luonnehtinut Kansaneläkelaitoksen asemaa niin, että se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka "esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista" (ks. PeVL 7/2001 vp, s. 3/I). Kansaneläkelaitoksen tällaisen aseman vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttää Kansaneläkelaitoksen rajaamista lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmien on epäilemättä jo käytännön syistä oltava yhteentoimivia valtionhallinnon ja kuntien hyvinvointipalveluja hoitavien viranomaisten tietojärjestelmien kanssa. Tarvittava koordinaatio muun hallinnon kanssa voidaan valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin saavuttaa muin keinoin kuin valtiovarainministeriön sitovalla ohjauksella.

Myös Suomen Pankki on mainittu perustuslaissa erikseen. Sen 91 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Suomen Pankin toimimisen "eduskunnan hoidossa" on katsottu merkitsevän sen riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta (ks. HE 1/1998 vp, s. 142/II ja PeVL 5/1997 vp, s. 2/II). Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 1 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Sen riippumattomuutta valtioneuvostosta korostaa edellä mainitun lisäksi se, että se toimii osana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaista Euroopan keskuspankkijärjestelmää.

Edellä mainituista syistä valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttää Suomen Pankin rajaamista sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Yliopistot. Julkisen hallinnon viranomaisiin luetaan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan c alakohdan mukaan myös yliopistot. Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat, eivätkä valtion yleiset, hallintoviranomaiset. Voimassa olevaa yliopistolakia käsitellessään valiokunta viittasi oikeuskirjallisuuteen¹, jossa yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normintaan. Yliopistojen itsehallintoa on entisestään vahvistanut niiden muuttuminen valtion tilivirastoista itsenäisiksi oikeushenkilöiksi (ks. PeVL 11/2009 vp, s. 2—3).

Valiokunnan näkemyksen mukaan yliopistot eivät ole sellaisessa yhteydessä valtion hallintokoneistoon, että niiden sisällyttämiselle lain soveltamisalaan olisi edes vahvoja yhteiskunnallisia perusteita. Valiokunnan arvion mukaan yliopistojen tietohallinnon tarpeet liittyvät erityisesti tutkimuksen ja opetuksen tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen sekä kansainvälisen tutkimusyhteistyön ylläpitämiseen.

Edellä olevan perusteella valiokunta pitää perustuslain 123 §:ään liittyvistä syistä välttämättömänä, että yliopistot poistetaan 1. lakiehdotuksen soveltamisalasta. Tämä on edellytyksenä

lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Eduskunnan virastot ja laitokset. Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohdan mukaan julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan myös eduskunnan virastoja ja laitoksia. Valiokunta huomauttaa ensinnäkin siitä muodollisesta seikasta, että eduskunnassa ei enää ole laitoksia. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:n mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti). Viimeksi mainittu tutkimuslaitos on siitä annetun erillisen lain (544/2006) 1 §:n mukaan riippumaton. Valtionalouden tarkastusvirasto mainitaan erikseen perustuslain 90 §:n 2 momentissa korostaen sen riippumattomuutta. Toisena ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä tässä ehdotuksessa kysymys on kuitenkin perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtionaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioneuvoston erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Sen vuoksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että maininta eduskunnan virastoista ja laitoksista poistetaan 1. lakiehdotuksesta.

Valiokunta pitää itsestään selvänä, että eduskunta ja valtioneuvosto pyrkivät hyvässä yhteistyössä ilman tämän lain soveltamistakin mahdollisimman sujuvaan ja saumattomaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen. Valiokunta kiinnitti hallituksen vuoden 2008 toimenpidekertomuksesta antamassaan mietinnössä huomiota tähän seikkaan katsoen, että valtioneuvoston ja

¹ Ks. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 529.

eduskunnan asiakirjajärjestelmät on tarpeen saattaa yhteentoimiviksi ja -sopiviksi siten, että lainsäädäntöasiakirjat voidaan luotettavasti toimittaa sähköisessäkin muodossa valtioneuvoston ja eduskunnan välillä (ks. PeVM 1/2010 vp, s. 8/I). Eduskunta hyväksyikin valiokunnan ehdotuksesta tätä tarkoittavan lausuman (ks. EK 5/2010 vp).

Yksityinen henkilö. Viimein julkisen hallinnon viranomaisena 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan e alakohdan mukaan pidetään yksityistä henkilöä hänen käyttäessään julkista valtaa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön velvollisuuksien perusteista. Nyt esillä olevan lakiehdotuksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaus toteutettaisiin käytännössä asetustasolla. Ongelma konkretisoituu esimerkiksi ehdotetun 8 §:n 1 momentissa. Perustuslakivaliokunta muistuttaa tässä yhteydessä vakiintuneesta kannastaan, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 17/2010 vp, s. 2/I).

Koska 1. lakiehdotusta voidaan luonnehtia lähinnä väljäköksi puitelaiksi, valiokunta pitää epätodennäköisenä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset täyttyvät. Siksi valiokunta pitää valtiosääntöisesti parhaana ratkaisuna, että yksityiset henkilöt poistetaan lain soveltamisalasta.

Asetuksenantovaltuudet

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi päättää, että julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamaa julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä koskeva suositus on julkisen tietohallinnon standardi. Standardi ei ole vielä oikeudellisesti sitova. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetukse-

la voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitetun standardin sisältämästä julkisen tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tässä ainakin sanonnallisesti sidotaan valtioneuvoston asetuksenantovalta valtiovarainministeriön päätökseen. Valiokunnan mielestä tämä ei ole valtioneuvoston valtiosääntöisen aseman kannalta asianmukaista. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että säännöksen sanamuotoa olisi tarkistettava esimerkiksi niin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää "6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista...".

Saman lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan "valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella" voidaan säätää ajasta, jonka kuluessa 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.

Valiokunnan mielestä on perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtien vastaista ehdotetulla tavalla rinnastaa valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovaltuus, koska ministeriölle voidaan säädösvaltaa delegoida lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/II). Siksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on, että asetuksenantotoimivalta asianmukaisesti erotellaan säännöksessä. Tarkoitus lienee, että 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua asiasta säädetään 4 §:n osalta valtioneuvoston asetuksella ja 8 §:n osalta ministeriön asetuksella.

Omaisuuksensuoja

Edellä mainittu 9 §:n 2 momentti sisältää ainakin teoriassa sellaisen mahdollisuuden, että viranomaisen joutuu asetuksella säädetyn aikarajan umpeutuessa irtisanomaan palvelujen hankintasopimuksen. Hallituksen esityksen peruste-

luista (s. 6) käy ilmi kuntien tietohallinnolle olevan ominaista, että ratkaisut ostetaan markkinoilla toimivilta yksityisiltä toimijoilta. Niin ikään lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin perusteissa (s. 30) todetaan tarkoituksena olevan, että ehdotetun lain velvoitteiden aiheuttamat muutokset tietojärjestelmiin voitaisiin toteuttaa osana tietojärjestelmien normaalia elinkaarta ja kehitys- ja rahoitussuunnitelmaa. Sama lähtökohta ilmenee hallituksen esityksen vaikutuksia koskevan jakson alusta (s. 16).

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut lainsäädännöllä toteutettavaa taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin (ks. esim. PeVL 41/2010 vp, s. 4/II ja kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia säänte-

levän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa 9 §:ssä olevan sääntelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ole puuttua olemassa oleviin sopimussuhteisiin kesken sopimuskauden. Siksi valiokunta pitää viime kädessä perustuslain 15 §:n 1 momenttiin palautuvista syistä aiheellisena, että myös 9 §:ään otetaan samankaltainen siirtymäsäännös kuin ehdotetun 13 §:n 3 momentissa on tai että 9 §:n 2 momentissa oleva valtuutus siirretään 13 §:n 3 momentin yhteyteen niin, että sen siirtymäsäännöksen sanamuoto koskee myös 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikarajoja.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 ja 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Mikaela Nylander /r
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
vjäs. Heli Järvinen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.