

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 127/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- hallitussihteeri Heidi Alajoki, valtioneuvoston kanslia
- toimialajohtaja Max Hamberg, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Riina Muurila, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuoja-valtuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Oikeuskanslerinvirasto
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- opetus- ja kulttuuriministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia siten, että niihin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin, joista valtioneuvoston kanslia vastaa, kuuluisi myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tiedonhallinta. Muutoksella selkeytettäisiin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välisiä velvoitteita ja vastuita tiedonhallinnassa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.11.2020.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston kanslia on 1.3.2015 alkaen vastannut valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) lisätyn säännöksen nojalla valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Hallintovaliokunta on pitänyt perusteltuna, että yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät sekä niihin liittyvät toiminnot, joilla tuetaan eri ministeriöiden varsinaisen toimialan mukaisista sisällöllistä toimintaa, hoidetaan keskitetympin sekä entistä yhtenäisemmällä toimintamalleilla ja -prosesseilla (HaVM 32/2014 vp — HE 187/2014 vp). Valtioneuvoston kanslia myös ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin liittyviä toimintatapoja. Valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat samasta ajankohdasta lukien olleet yksi arkistonmuodostaja.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, tiedonhallintalaki) on tullut voimaan vuoden 2020 alusta. Tiedonhallintalakia sovelletaan yleislakina tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tiedonhallintalain esitöistä (HE 284/2018 vp) ilmenee, ettei tarkoituksena ole ollut muuttaa tehtäväjakoa, jossa valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisestä, muusta kuin toimialasidonnaisesta tiedonhallinnasta.

Saadun selvityksen mukaan yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sisältyy myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tiedonhallinta. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momenttiin nimenomainen säännös siitä, että valtioneuvoston kanslia toimii tällaisen yhteisen tiedonhallinnan osalta tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja eräistä tiedonhallintalaissa viranomaiselle säädetystä tehtävistä.

Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on selkeyttää valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välisiä velvoitteita ja vastuita tiedonhallinnassa, joista on valiokunnan käsityksen mukaan ollut tiedonhallintalain toimeenpanon yhteydessä epäselvyyttä. Valiokunta pitää perusteltuna, että asiasta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että nyt tehtävän muutoksen yhteydessä on tarpeen tarkastella myös jäljempänä mainittuja alemman asteisia säännöksiä riittävän selkeän sääntelykokonaisuuden muodostamiseksi. Tämän lisäksi kunkin toimijan vastuut ja roolit tulee käydä yksityiskohtaisesti läpi muutosta toimeenpantaessa. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tässä mietinnössä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yhteinen tiedonhallinta

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetusta säännöksestä käy riittävän selkeästi ilmi, mitä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisellä tiedonhallinnalla tarkoitetaan. Toimivaltainen viranomaislain on pystyttävä määrittämään selvästi laissa. Valiokunta ehdottaakin yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin säännöksen muuttamista niin, että siinä määritellään yhteinen tiedonhallinta ehdotettua täsmällisemmin.

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin mukaan lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentin perussäännöstä yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä on tarkennettu voimassa olevassa alemman asteisessa lainsäädännössä. Valiokunta pitää oleellisena, että tehtäväjaosta valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden kesken säädetään riittävän selkeästi asetustasolla.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 9 kohdan mukaan muun ohella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät. Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:ssä kanslian tehtäväksi on säädetty muun muassa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen hyvän tiedonhallintatavan ja kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu, ohjaus ja yhteensovittaminen (26 kohta) sekä toimiminen ministeriöiden lukuun asiakirjahallinnon tehtävissä ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämässä toimenpiteissä (28 kohta). Lisäksi valtioneuvoston kanslian tehtävänä on esimerkiksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen tietoturvallisuuden ja tietosuojan ohjaus ja yhteensovittaminen sekä yhteiseen tieto- ja viestintätekniikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmiin kuuluvan tietoturvallisuuden hallinta (29 kohta).

Valtioneuvoston kanslia toimii ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen tiedonhallinnan osalta tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja säännöksessä viitatuissa tiedonhallintalain säännöksissä viranomaiselle säädettyistä tehtävistä. Tarkoituksena on hoitaa keskitetysti yhteisiä toimintamalleja ja prosesseja käyttäen sellaiset tiedonhallintaan liittyvät tehtävät, joilla tuetaan kaikkien ministeriöiden tehtävien hoitamista. Tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksiköille säädettyjä tehtäviä ja niiden jakautumista valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden kesken on kuvattu hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetulla muutoksella ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole tarkoitus muuttaa tiedonhallintalaissa tiedonhallintayksikön ja viranomaisten vastuusta säädettyä. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston kanslia vastaa tiedonhallintalain mukaisista velvoitteista, kun on kyse valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisestä tiedonhallinnasta, ja kukin ministeriö, kun kyseessä ovat niin sanotut toimialasidonnaiset asiat. Valiokunta toteaa, että rajanveto näiden tehtävien välillä ei välttämättä ole aina selvää. Kyse on keskeisesti siitä, miten tiedonhallintayksiköiden johdon ja viranomaisten vastuut kohdentuvat ja toteutuvat ministeriöissä ja niille yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä toteuttavassa valtioneuvoston kansliassa. Asiaan tulee kiinnittää huomiota myös tarkempaa vastuunjakoja määritettäessä.

Tiedonhallinnalla tarkoitetaan tiedonhallintalain 2 §:n 9 kohdan määritelmän mukaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvallisuustoimenpiteitä viranomaisen tietoaaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen tiedonhallintaan kuuluvat perustelujen mukaan ne tiedonhallinnan tehtävät, joiden osalta valtioneuvoston kanslia sille säädetyn toimivallan nojalla ohjaa ja yhteen sovittaa muiden tiedonhallintayksiköiden puolesta

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

tai niiden lukuun yhteisiä toimintatapoja esimerkiksi asianhallinnassa ja tarjoaa niihin teknisiä ratkaisuja.

Tiedonhallintalaki, julkisuuslaki ja tietosuojalainsäädäntö

Valiokunta toteaa, että tiedonhallintaa koskevilla vaatimuksilla turvataan osaltaan perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista. Tiedonhallintalain säännökset ovatkin tässä suhteessa periaatteellisesti ja käytännössä erittäin merkittäviä.

Ehdotetulla muutoksella ei perustelujen mukaan ole vaikutuksia julkisuuslaissa (621/1999) säädettyihin viranomaisten velvoitteisiin tai EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) mukaiseen rekisterinpitäjän vastuuseen. Valiokunta toteaa tältä osin, että tiedonhallintalaki on sovitettu yhteen julkisuuslain ja tietosuojasääntelyn kanssa, ja tiedonhallintalain säännökset ovat monin osin sidoksissa mainittuun sääntelyyn. Tiedonhallinnan muutosten arvioinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota myös tähän sääntelykokonaisuuteen.

Tiedonhallintalaissa viranomaisella tarkoitetaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia. Tiedonhallintayksiköllä puolestaan tarkoitetaan tiedonhallintalain 2 §:n 2 kohdan mukaan viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti. Tiedonhallintayksiköitä ovat muun muassa valtion virastot ja laitokset. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että valtioneuvosto yhtenäisenä valtioelimenä ei ole tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö, vaan kukin ministeriö on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen ja tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö. Tiedonhallintalain sääntely on sidoksissa julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisten erillisyyden periaatteeseen. Viranomaiset ovat julkisuuslakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä.

Tiedonhallintalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 84/2018 vp) ehdotettiin lakiin asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tiedonhallintalain mukaisten tehtävien hoitamisesta olisi voitu säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta on tuolloin lausunnossaan todennut, että ottaen huomioon tiedonhallintayksikölle säädettävät tiedollisten perusoikeuksien kannalta merkitykselliset toimivaltuudet ja myös niiden muodostamisen vaikutukset viranomaisorganisaatioon asetuksenantovaltuus on ongelmallisen avoin ja valtuutta ja sen perusteena olevaa sääntelyä olisi tullut täsmentää (PeVL 73/2018 vp). Hallintovaliokunta on mietinnössään ehdottanut mainitun asetuksenantovaltuuden poistamista ja todennut muutoksen merkitsevän sitä, että kukin tiedonhallintayksikkö on lähtökohtaisesti velvollinen toteuttamaan tiedonhallintaan liittyvät tehtävät säädettävän lain perusteella, ellei niitä järjestetä muun lainsäädännön perusteella (HaVM 38/2018 vp). Nyt ehdotetulla säännöksellä tiedonhallintayksikölle kuuluvat vastuut ja tehtävät osoitetaan edellä kuvatuin tavoin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen tiedonhallinnan osalta valtioneuvoston kanslialle.

Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta valtiovarainministeriölle ja julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnalle säädettyjä tiedonhallinnan yleiseen ohjaukseen liittyviä toimivaltuuksia.

Valiokunta toteaa, että tietosuojaa koskeva sääntely tulee useilta osin sovellettavaksi myös tiedonhallintaa koskevissa tilanteissa. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä ei juurikaan ar-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

vioida yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö on useiden tehtävien osalta myös rekisterinpitäjä, ja ehdotettu sääntely koskee osin myös rekisterinpitäjän vastuulle kuuluvaa toimintaa.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään rekisterinpitäjyydestä. Rekisterinpitäjän määrittäminen tosiasiallisen tilanteen mukaisesti on tärkeää, sillä rekisterinpitäjä vastaa henkilötietojen käsittelystä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa tietoja käsittelee joku muu rekisterinpitäjän puolesta. Rekisterinpitäjän tulee myös tosiasiallisesti kyetä vaikuttamaan siihen, miten henkilötietoja käsitellään. Saadun selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslia on antanut määräyksen valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sisältämien henkilötietojen käsittelystä. Rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut on kuvattu yksityiskohtaisesti mainitussa määräyksessä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut ministeriöiden välillä määritellään riittävän selvästi.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 §. Ministeriöiden toimialat, yhteiset tehtävät ja ministeriöiden välinen yhteistyö. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälän 3 momenttia muutettavaksi niin, että siinä säädetään valtioneuvoston kanslian tehtävistä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen tiedonhallintaan liittyen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetussa säännöksessä ei riittävän tarkasti määritellä, mitä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisellä tiedonhallinnalla tarkoitetaan. Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että siitä käy ehdotettua tarkemmin ilmi, että yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sisältyvään yhteiseen tiedonhallintaan kuuluu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvä tiedonhallinta.

Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen tiedonhallintaan kuuluvat ne tiedonhallinnan tehtävät, joiden osalta valtioneuvoston kanslia sille jo aiemmin säädettyjen tehtävien mukaisesti ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiä tiedonhallinnan toimintatapoja muun muassa asianhallintaan ja tietoturvaan liittyen sekä tuottaa niihin yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja ja tietojärjestelmiä. Valtioneuvoston kanslia tuottaa ministeriöille yhteisen tiedonhallintaympäristön, jossa menettelytavat ovat yhteisiä.

Tiedonhallinnan tehtävillä, joita valtioneuvoston kanslia jatkossa ohjaa, kehittää, yhteensovittaa ja johtaa, tarkoitetaan esimerkiksi ministeriöiden asiakirjahallintoa, kirjaamopalveluita, asiankäsittelyä, tiedonohjausta ja arkistointia sekä näihin tehtäviin liittyviä toiminnallisia tehtäviä salassa pidettävien aineistojen käsittely mukaan lukien, valtioneuvoston yhteisen tiedonohjaussuunnitelman laatimista yhteistyössä ministeriöiden kanssa sekä ohjeiden laadintaa ja koulutuksen järjestämistä ministeriöiden henkilöstölle. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa jatkossakin valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteisestä tietotekniikasta ja yhteisistä tietojärjestelmistä.

Valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvien yhteisten tiedonhallinnan tehtävien tavoitteena on yhtenäistää toimintatapoja sellaisissa asianhallinnan prosesseissa, joissa syntyy arkistoitavaa

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

asiakirjallista aineistoa. Vastuu merkitsee muun muassa tiedonhallintalain 4 §:ssä tarkoitettujen johdon vastuiden osalta sitä, että valtioneuvoston kanslia huolehtii valtioneuvoston yhteiskäytössä olevien tietojärjestelmien käyttöön liittyvästä koulutustarjonnasta ja yhteisistä työvälineistä. Lisäksi valtioneuvoston kanslia valvoo valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien lokeja, käyttöoikeuksia, aineistojen käsittelyä asianomaisissa järjestelmissä sekä järjestelmien tietosisällön laatua.

Yhtenäistettävien toimintatapojen ohjaukseen ja yhteensovittamiseen liittyvästä tehtävästä säädetään ehdotetun säännöksen viimeisessä virkkeessä, jonka sanamuotoa valiokunta ehdottaa tarkennettavaksi siten, että siinä mainitaan erikseen yhteiseen tiedonhallintaan liittyvien toimintatapojen ohjaus ja yhteensovittaminen.

Arkistolain (831/1994) 1 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Säännös on erityissäännös suhteessa arkistolain 1 momentin 1 kohdan yleiseen viranomaiskohtaiseen soveltamisalasäännökseen. Sääntely on mahdollistanut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen ja yhtenäisen asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisen ja johtamisen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 127/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1137/2014, seuraavasti:

2 §

Ministeriöiden toimialat, yhteiset tehtävät ja ministeriöiden välinen yhteistyö

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhtei-

Valiokunnan mietintö HaVM 17/2020 vp

seen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta ~~valtioneuvoston kanslia toimii~~ julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2–5 momentissa, 14–18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 22.10.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo