



JulkICT-osasto
lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara

12.10.2020

Hallintovaliokunnalle

Arvio valtioneuvoston kanslian vastineesta (HE 127/2020 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta arviota valtioneuvoston kanslian vastineesta hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 127/2020 vp) annettuihin lausuntoihin. Arvio kohdistuu erityisesti vastineessa ehdotettuun uuteen säännösmuotoiluun.

Valtioneuvoston kanslia on vastineessaan ehdottanut, että annettujen lausuntojen perusteella olisi tarpeellista täsmentää ehdotettua säännöstä siten, että hallituksen esityksen säännöskohtaisista perusteluista ilmenevä yhteisen tiedonhallinnan määritelmä ilmenee suoraan säännöksestä. Ehdotetulla tavalla täsmennetty säännös olisi seuraava:

Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja yhteneviin toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän yhteisen tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa 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.

Ehdotettu täsmentäisi säännöstä, mutta se jättää edelleen jonkin verran tulkinnanvaraisuutta säännökseen. Ehdotetussa säännösmuotoilussa on käytetty sellaisia sanamuotoja, jotka ovat tulkinnanvaraisia edellyttävät edelleen alemman tason sääntelyn ja käytännön kautta tapahtuvaa täsmentämistä. Tällaisia sanoja ja määreitä ovat esimerkiksi yhteinen toiminta, yhtenevät toimintatavat sekä sanat liittyvä ja osalta.

Sääntelykohteen määrittelyn ja itse säännöksen tarkkarajaisuuden suhteen olisi syytä huomioda myös voimassa oleva sääntelytapa kyseessä olevassa säännöksessä. Voimassa olevan säännöksen mukaisesti hallinto- ja palvelutehtäviin on kuulunut myös alemman tason säännöksissä tarkemmin määritellyt tiedonhallinnan tehtävät. Nyt ehdotetulla säänneltäisiin nimenomaan tiedonhallinnan tehtävistä tarkemmalla tasolla kuin esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:ssä tarkoitetuista hallinto- ja palvelutehtäviin kuuluvista yhteisestä talous- ja henkilöstöhallinnosta tai yhteisistä sisäisistä palveluista.



Valtioneuvoston kanslian vastineessa viitataan tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp) perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 73/2018 vp) ja hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 38/2018 vp) koskien hallituksen esityksessä olutta asetuksenantovaltuutta.

Tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asetuksenantovaltuudesta on todettu seuraavaa: ”Valtion virastojen ja laitoksen sekä niissä toimivien viranomaisten tiedonhallinnan järjestämistä ja toteuttamista koskevia tehtäviä ei voida tyhjentävästi organisoida virasto- tai laitospohjaisesti. Tästä syystä pykälän 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää valtion tiedonhallintayksikköjen välisestä tämän lain mukaisten tehtävien hoitamisesta. Asetuksenantovaltuudella ei muutettaisi tiedonhallintayksiköissä toimivien viranomaisten toimivaltasuhteita, joten asetuksella ei voitaisi poiketa siitä, mitä laissa on säädetty viranomaisen tehtäväksi tai velvollisuudeksi eikä asetuksella voida laajentaa myöskään tiedonsaantioikeuksia yli viranomaisten rajojen, vaan tästä olisi säädettävä erikseen laissa, jos yleislakien perusteella tietoa ei voisi antaa.”

Edelleen perusteluissa on todettua: ”Asetuksentasoisessa sääntelyssä on kuitenkin varmistettava, että esimerkiksi johdon tosiasiallinen vastuu voidaan toteuttaa siihen osaan tiedonhallinnan järjestämistä, mihin valtion tiedonhallintayksikköjen toiminta on organisoitu. Siten tämän lain asetuksenantovaltuutuksen perusteella asetuksessa voitaisiin säätää ainoastaan tiedonhallintayksikölle säädettyjen tehtävien organisoimisesta valtion tiedonhallintayksikköjen välillä palvelujen tuottamiseksi tai yhteisistä valtion tiedonhallintayksikköjen palveluista.”

Tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen perustelutekstissä on myös esimerkiksi ja nimenomaisesti tuotu esiin valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välinen tehtäväjako toteamalla, ettei tiedonhallintalailla ole tarkoitus muuttaa muuhun sääntelyyn perustuvia toimintoja.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta päätyi mietinnössään (HaVM 36/2018 vp) ehdottamaan kyseisen asetuksenantovaltuuden poistamista lakiehdotuksesta, koska asetuksenantovaltuus oli ongelmallisen avoin.

Viitaten myös edellä mainitun hallituksen esitystekstin lainauksen viimeiseen kahteen virkkeeseen kyse nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen kannalta on keskeisesti siitä, miten tiedonhallintayksiköiden johdon ja viranomaisten vastuut kohdentuvat ja toteutuvat ministeriöissä ja niille yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä toteuttavassa valtioneuvoston kansliassa. Toisaalta kyse on siitä, onko näiden vastuiden toteuttamisen kannalta kyse valtioneuvoston kanslian tuottamista palveluista ministeriöille ja valtioneuvostolle vai katsotaanko tiedonhallintalain sääntelyn ja esitetyn lakiesityksen säännösten perusteella selväksi myös se, että vastuu joistain tiedonhallinnan prosesseista olisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden muodostamassa kokonaisuudessa valtioneuvoston kanslialla.

Näiden vastuiden kohdentuminen olisi syytä purkaa auki esimerkiksi asianhallinnan järjestämisen tai tietoturvallisuuden huolehtimisen näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslian vastineessaan tekemä ehdotus säännöksen täsmäntämisestä ei vastaa tähän, vaan jättää sen sanamuotojensa vuoksi epäselväksi. Välttämättä ei ole edes sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi tarkoituksenmukaista pyrkiä tekemään mainittua vastuiden tarkentamista valtioneuvostossa annetun lain säännöksessä, vaan määrittää tämä alemman tasoisessa sääntelyssä. Tähän ilmeisesti hallituksen esityksessä pyritäänkin.

Yhteiset tietovarannot ja yhteiset tietojärjestelmät voidaan nähdä valtioneuvoston kanslialle valtioneuvostolle ja ministeriöille tuottamina palveluina. Näiden käyttöön liittyvällä ohjeistuksella valtioneuvoston kanslia myös yhteensovittaa toimintatapoja. Tästä huolimatta vastuu tiedonhallinnan prosessista, niistä toimenpiteistä, joita näissä järjestelmissä tehdään ja joista tiedonhallintalaissa on säädetty, vastaa tiedonhallintayksikkönä ja viranomaisena kukin ministeriö.

Valtioneuvoston kanslialle kuuluu yhteisinä hallinto- ja palvelutehtävinä tiettyjen mukaan lukien tiedonhallinnan toimintatapojen yhteensovittaminen ja ohjaaminen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden kesken. Mikäli tällainen ohjaus nähtäisiin ministeriöitä viranomaisina määräävinä, olisi niitä suoraan virkavastuulla myös noudatettava. Tällaisen määräyksen antamisella valtioneuvoston kanslia myös ottaisi tiedonhallintalain 4 §:ssä tarkoitetun johdon vastuun. Lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan johdon on huolehdittava, että tiedonhallintayksikössä on ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittelyoikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvaluustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta. Tiedonhallintalain määritelmän mukaan tiedonhallinnalla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvaluustoimenpiteitä viranomaisen tietoaineistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaineistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaineistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Tiedonhallintaa tehdään siis yhteydessä viranomaisten tehtävien hoitoon ja tiedonhallintayksikön johdon vastuulla on tiedonhallinnan ohjeet. Valtioneuvoston kanslian ohjeet koskien tiedonhallintaa onkin nähtävissä ennen muuta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhtenäisiä toimintatapoja määrittävinä ja yhteensovittavina. Viime kädessä kuitenkin ministeriöt tiedonhallintayksikköinä vastaavat tiedonhallintalain mukaisesta toiminnasta ja myös siitä, että tiedonhallinta on yhteentoimivaa muiden ministeriöiden kanssa.

Tämä ei kuitenkaan poista sitä, etteikö valtioneuvoston kanslian yhteensovittamis- ja ohjaustehtävä myös tiedonhallinnan osalta olisi tarpeellinen ja merkittävä. Siinäkin on kuitenkin kyse siitä, että ministeriöiden johto tiedonhallinnasta vastaavana sitoutuu valtioneuvoston kanslian johdolla yhteisesti valmisteltujen käytäntöjen ja toimintaprosessien mukaiseen toimintaan ja käyttää niiden toteuttamiseksi valittuja yhteisiä palveluja. Käytännössä ministeriöillä ei yhteisiksi valittujen palvelujen osalta ole muita mahdollisuuksiakaan kuin hyödyntää valtioneuvoston kanslian vastuulla olevia yhteisiä palveluja. Toisaalta valtioneuvoston kanslialle säädetty tehtävät ja toimiala, voidaan nähdä poissulkevana suhteessa muiden ministeriöiden toimialaan niissä asioissa, jotka ovat valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä.

Tiedonhallintalain sääntelyn lähtökohtana on siis selkeästi, että ministeriö on itsenäisesti sekä tiedonhallintayksikkö että viranomainen. Vain muun sääntelyn perusteella tiedonhallintalain mukaisia vastuuta voidaan antaa jollekin toiselle tiedonhallintayksikölle tai viranomaiselle. Tätä ei myöskään ottaen huomioon tiedonhallintalain valiokuntakäsittelyt, voitaisi asetuksen tasoisella sääntelyllä tehdä. Tämän vuoksi lain säännös koskien tiedonhallinnan tehtävien ja palvelujen järjestämisestä ministeriöiden kesken tarvittaneen. Kyse on siitä, miten säännös on riittävän tarkkarajainen ja toisaalta sellainen, ettei se aiheuta tulkintavaikeuksia suhteessa tiedonhallintalain säännöksiin, ellei niistä nimenomaisesti ole tarkoitus poiketa. Mikäli on tarkoitus poiketa, pitäisi se erityissäännöksessä olla selkeästi, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti todettu.

Yhteenvedona voidaan todeta, että niiltä osin kuin kyse on selkeästi palvelun tuottamisesta esimerkiksi asianhallintajärjestelmien ylläpitämiseksi tai työvälineiden tarjoamisesta valtioneuvoston ja sen ministeriöiden henkilökunnalle, tai ministeriön lukuun toimimisesta, kuten asiakirjahallinnon tehtävissä, voidaan tehtäväjako nähdä selkeänä eikä siitä vastuiden määrittämisen näkökulmasta, olisi tarpeen edes välttämättä muuttaa voimassa olevaa sääntelyä. Sen sijaan, kun tarkasteltavaksi otetaan tehtäviä, joihin voidaan nähdä sisältyvän itsenäisesti tiedonhallintalaissa tarkoitettuja vastuuta, olisi sääntely oltava selkeää, mikäli on tarkoitus poiketa siitä, mikä on lähtökohtaisesti tiedonhallintalain mukaisesti tiedonhallintayksikön ja viranomaisen vastuu. Erityisesti tähän kysymykseen on myös hallintovaliokunnalle annetuissa lausunnoissa kiinnitetty huomioita sen osalta, kun on nostettu esiin kysymys siitä, mitä tarkoitetaan yhteisellä tiedonhallinnalla. Myös valtioneuvoston kanslian vastineessa ehdotettu säännösehdotus voi tältä osin aiheuttaa tulkintaongelmia.