Olli Mäenpää
9.1.2019

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta ja laiksi valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 281/2018 vp)

Palvelukeskusta koskeva laki

Hallituksen esityksessä ehdotetaan korvattavaksi palvelukeskusta koskeva asetuksentasoinen sääntely säätämällä laki palvelukeskuksesta. Tämä on omiaan selkeyttämään sääntelyä. Esityksen taustalla on keskeisesti talousarviolain 12 b §:n säätäminen valtion taloushallinnon tehtävien keskittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi (HE 165/2016 vp). Erityisiä muutoksia nykytilanteeseen ei kuitenkaan aiheutuisi lain säätämisestä.

Laintasoinen sääntely mukautuu perustuslain 119 §:n 2 momentin lähtökohtaan, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tällaisia yleisiä perusteita ovat lähinnä viraston nimi, toimiala, pääasiallisia tehtävät ja toimivaltuudet. Niiden määrittely lain tasolla on perusteltua lähinnä palvelukeskuksen merkittävien, valtionhallinnon ylläpitoon ja toimivuuden varmistamiseen kohdistuvien tehtävien vuoksi. Sen sijaan varsinainen julkisen vallan käyttö ei lakiehdotuksen mukaan kuuluisi palvelukeskuksen toimivaltaan.

Palvelukeskuksen tehtävät

Palvelukeskuksen keskeiset tehtävät olisivat lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ensinnäkin sille keskitettyjä taloushallintotehtäviä, jotka Valtiokonttori määrittelee, sekä toiseksi palvelusopimuksien mukaan määräytyvät talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut ja muut vastaavat hallinnon tuki- ja asiantuntijapalvelut. Palvelukeskuksella voisi olla myös muita lakisääteisiä tehtäviä. Ehdotetulla sääntelyllä kirjataan palvelukeskuksen tehtävien nykytilanne eikä palvelukeskuksen tehtäviä tai niiden määräytymisen perusteita myöskään tässä yhteydessä muuteta.

Talousarviolain 12 b §:n mukaan valtiokonttori määrittelee ne virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen maksuliike-, kirjanpito- ja sen yhteydessä järjestettävät muut seuranta- ja tilinpäätöstehtävät sekä palkanlaskenta- ja matkakustannusten korvausten tarkastustehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti palvelukeskuksessa. Palvelukeskus myös vastaa näistä tehtävistä kirjanpitoyksikön sijasta, mikä käy riittävällä selvyydellä ilmi talousarviolain 12 b §:n 1 momentista.

Palvelusopimusten perusteella määräytyvät taloushallinnon tehtävät ovat sopimuksenvaraisia. Niitä ei siten ole tässä yhteydessä keskitetty palvelukeskuksen

tehtäviksi, sillä tällaisia tehtäviä hoidetaan edelleen myös virastoissa ja niissä käytetään myös ulkoisia palveluntuottajia. Virastoilla olisi edelleen mahdollisuus valita näiden tehtävien toteuttamistapa, mitä voitaneen pitää perusteltuna tehtävien moninaisuus huomioon ottaen.

Palvelujen maksullisuus

Palvelukeskuksen tuottamat palvelut rahoitettaisiin sen asiakkailta perittävillä omakustannushintaisilla palvelumaksuilla. Tämä lähtökohta käy ilmi lakiehdotuksen 8 §:stä, jonka mukaan palvelukeskuksen suoritteet olisivat asiakkaille maksullisia. Niistä perittäisiin suoritteen tuottamisesta palvelukeskukselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä. Maksullisuutta puoltavat lähinnä palvelusta aiheutuvien kustannusten tekeminen näkyväksi ja kustannusten kohdistuminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Tietosuoja

Palvelukeskukselle kuuluviin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sisältyy käytännössä runsaasti erilaisten tietojärjestelmien ylläpitoa ja käyttöä, jossa käsitellään myös henkilötietoja. Lakiin ei kuitenkaan sisältyisi säännöksiä henkilötietojen käsittelystä, eikä säädettävän lain suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan ole selvitetty hallituksen esityksessä.

Tältä osin voidaan todeta, että laintasoinen sääntely on tarpeellista etenkin viranomaisen käsitellessä henkilötietoja, vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (PeVL 14/2018 vp). Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c-alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan e-alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Näiltä osin laintasoisen sääntelyn tai voimassaolevan laintasoisen sääntelyn täsmentämistarpeen arvioinnin puuttumista voidaan pitää merkittävänä ongelmana, kun palvelukeskus käsittelee henkilötietoja. Esityksen perusteluista tosin käy ilmi, että tältä osin tarvittavan lainsäädännön valmistelu olisi vireillä erikseen.