VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kirjallinen vastine

13.2.2020

Hallintovaliokunnalle

HE 84/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt 10.2.2020 valtiovarainministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitettujen asiantuntijalausuntojen johdosta. Pyyntö koskee hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 84/2019 vp). Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa asiantuntijalausuntoihin ja esittää vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa.

Palvelukeskuksen hallituksen lakkauttaminen

Professori Mäenpää on lausunnossaan esittänyt, että hallitukselle säädettyjä tehtäviä voidaan hallituksen lakkauttamisen jälkeenkin pitää tärkeinä palvelukeskuksen asianmukaisen toiminnan kannalta, mistä syystä ainakin keskeinen osa näistä tehtävistä olisi siksi paikallaan säätää laissa valtion tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013), jatkossa *TORI-laki,* nimenomaisesti toimitusjohtajan tehtäviksi. Lisäksi professori Mäenpään mukaan olisi paikallaan lisätä lakiin säännös siitä, että toimitusjohtaja huolehtii palvelukeskuksen tehtävien asianmukaisesta toteuttamisesta. Tähän huolehtimisvelvollisuuteen on perusteltua ymmärtää sisältyvän myös yleinen velvollisuus huolehtia palvelukeskuksen vastuulla olevien järjestelmien toimivuudesta ja tietoturvallisuudesta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarvetta säätää toimitusjohtajan tehtävistä professori Mäenpään esittämällä tavalla. Palvelukeskuksen ohjausmalli hallituksen osalta on ollut poikkeuksellinen suhteessa normaaliin päällikköjohtoiseen virastoon. Palvelukeskuksen yhtenä toimielimenä on toiminut hallitus, jolle on säädetty tiettyjä tehtäviä, jotka perinteisessä päällikköjohtoisessa virastossa kuuluisivat viraston päällikölle, joka on tässä tapauksessa toimitusjohtaja.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen tarkoituksena on muuttaa palvelukeskus normaaliksi päällikköjohtoiseksi virastoksi, jossa viraston toimitusjohtaja johtaisi viraston toiminnan kokonaisuutta ja toimintojen järjestämistä. Puolestaan valtiovarainministeriö ohjaisi ja valvoisi viraston toimintaa. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 8 §:n 1 momentissa muiden päällikköjohtoisten virastojen organisaatiolakien (esim. laki Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019) ja laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2019)) tapaan, että toimitusjohtaja vastaa palvelukeskuksen toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Valtiovarainministeriö tuo lisäksi esille, että viraston johdon tehtävistä ja vastuista säädetään suoraan myös muualla

Valtiovarainministeriö Snellmaninkatu 1 A, Helsinki PL 28, 00023 Valtioneuvosto Puh 0295 16001 (Vaihde) Faksi 09 160 33123 valtiovarainministerio@vm.fi www.vm.fi Y-tunnus 0245439-9

lainsäädännössä, eikä näistä tehtävistä tulisi säätää enää uudestaan. Esimerkiksi talousarviosta annetun lain (423/1988) 12 b §:ssä säädetään, että kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Lisäksi mainitun lain 24 b §:n 2 momentin mukaan sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Puolestaan professori Mäenpäänkin esille nostamista johdon vastuista koskien palvelukeskuksen vastuulla olevien järjestelmien toimivuutta ja tietoturvallisuutta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

Valtiovarainministeriö vastaa jatkossakin TORI-lain 6 §:n mukaan palvelukeskuksen ohjauksesta. Toisaalta suoraan perustuslaistakin seuraa, että ministeriö vastaa hallinnonalansa ohjauksesta ja valvonnasta. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119).

Valtiovaranministeriön käsityksen mukaan esityksessä ehdotettu muotoilu toimitusjohtajan tehtävän perusteista olisi riittävän kattava huomioiden edellä selostettu. Valtiovarainministeriö kuitenkin ehdottaa, että päällikkövirastossa toimivan palvelukeskuksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaa tarkennettaisiin ja täsmennettäisiin työjärjestyksen ja ratkaisuvallan osalta 8 §:ssä seuraavasti:

> 8 §
>
> Palvelukeskusta johtaa ja kehittää toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja vastaa palvelukeskuksen toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Palvelukeskuksella on toimitusjohtajan alaisuudessa toimiva johtoryhmä.
>
> Toimitusjohtaja ratkaisee virastolle kuuluvat asiat, ellei toisin ole säädetty. Viraston työjärjestyksessä voidaan pääjohtajan ratkaisuvaltaan kuuluva asia määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi.
>
> Toimitusjohtaja antaa viraston työjärjestyksen. Siinä annetaan tarkemmat määräykset ainakin viraston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä hallinnon, toimintojen ja työskentelyn järjestämisestä.

Säätämällä lain 8 §:ssä palvelukeskuksen johtamisen perusteista, ratkaisuvallasta sekä työjärjestyksen vahvistavasta tahosta varmistetaan, että palvelukeskuksen toimitusjohtajan tehtävistä ja yleistoimivallasta viraston johtamisessa säädetään asianmukaisella tasolla. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että lain nykyinen 8 §:n 2 momentti jää samalla tarpeettomaksi. Asetuksenantovaltuus on yleispiirteinen, eikä sen nojalla ole annettu asetuksentasoista sääntelyä. Lisäksi asetusta alemman tasoisella toimitusjohtajan työjärjestyksellä on mahdollisuus määrätä viraston käytännön toiminnan järjestämisen kannalta merkityksellistä asioista.

Palvelukeskuksen ohjaus

Useassa lausunnossa on nostettu esille, että samalla kun palvelukeskuksen hallitus lakkautetaan, tulee palvelukeskuksen ohjausta kehittää erityisesti siten, että asiakasohjaus ja asiakasohjautuvuus vahvistuvat ja asiakasnäkökulma tulee paremmin esille.

Valtionvarainministeriö lähtenyt suunnittelemaan palvelukeskuksen ohjausta keväällä 2019. Lähtökohtana ohjauksen kehittämiselle on ollut ohjausmallin selkeyttäminen, valtionvarainministeriön ohjauksen selkeyttäminen sekä asiakasohjauksen kehittäminen. Yksi osa ohjausmallin selkeyttämistä on ollut nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys, jolla ehdotetaan lakkautettavaksi palvelukeskuksen hallitus. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa arvioitiin myös palvelukeskuksen asiakasohjauksen elementtejä. Arvioinnin lopputulos oli se, ettei asiakasohjauksen kehittäminen edellytä välittömiä säädösmuutoksia, vaan enemmänkin kyse on olemassa olevan sääntelyn tehokkaammasta hyödyntämisestä.

Hallituksen lakkauttaminen siirtää vastuita palvelukeskuksen toimitusjohtajalle ja ohjauksen suoraviivaistuminen korostaa valtionvarainministeriön roolia strategisessa ohjauksessa ja pitkän aikavälin suuntaviivojen asettamisessa sekä näihin liittyvän ohjauksen antamisessa toimitusjohtajan työn tueksi. Valtionvarainministeriö on uudistamassa sisäistä ohjaus- ja päätöksentekomallia ohjaustoimenpiteiden toteuttamisessa. Valtiovarainministeriö on säännönmukaisesti edistänyt asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia palvelukeskuksen ohjauksessa. Valtionvarainministeriö on ohjannut Valtoria suunnittelemaan ja toteuttamaan asiakaskeskeistä strategiaa vuonna 2018. Nyt valmistelussa oleva strategiapäivitys jatkaa asiakaskeskeistä toimintaa.

Valtori on systemaattisesti kehittänyt asiakkuudenhallinnan toimintamallia kohti parempaa asiakaskokemusta. Valtiovarainministeriö on valmistellut yhdessä Valtorin asiakasneuvottelukunnan kanssa asiakasohjauksen kehittämistä. Tavoitteena on käynnistää asiakasneuvottelukunnan sihteeristö parantamaan valmistelun laatua sekä keräämään laajempaa asiakasnäkemystä. Valtionvarainministeriö voi nykyisellä säädöspohjalla veloittaa palvelukeskusta suunnittelemaan palveluiden laatuun, hinnoitteluun ja kehittämiseen liittyviä asioita yhdessä asiakasneuvottelukunnan kanssa. Valtionvarainministeriö tulee tarkastelemana tarvetta muuttaa asiakasneuvottelukunnan edustuksellisuutta.

Palvelukeskuksen hallituksen lakkauttamisen vaikutukset TUVE-ohjauksessa

Puolustusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että voimassa olevassa ohjausmallissa turvallisuusviranomaiset ovat osallistuneet nyt lakkautettavaksi ehdotettavan hallituksen toimintaan ja näin osallistuneet suoraan palvelukeskuksen ohjaukseen. Puolustusministeriön mukaan hallituksen poistaminen vaikuttaisi tarkoittavan sitä, että mahdollisuus vaikuttaa Valtorin strategiaan, sen kehityssuuntaan ja siten myös sen tarjoamaan palveluportfolioon heikkenee merkittävästi. Puolustusministeriö painottaa erityisesti mahdollisuutta osallistua TUVE-toiminnan ohjaukseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallitus on nimenomaisesti ollut Valtorin toimielin, joka on vastannut palvelukeskuksen ohjauksesta valtiovarainministeriön tulosohjauksen puitteissa. Kuitenkin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettu laki (10/2015), jatkossa *TUVE-laki,* on ra-

joittanut hallituksen ohjaus- ja valvontavastuuta, sillä TUVE-lailla on turvallisuusverkkotoiminnan ohjaus ja valvonta osoitettu kokonaisuudessaan valtiovarainministeriölle. TUVE-toiminnassa valtiovarainministeriöllä on ohjauksen tukena turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta TUVE-lain mukaisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei puolustusministeriöllä eikä puolustusvoimilla ole ollut missään hallituksen toiminnan vaiheessa edustajaa Valtorin hallituksessa. Valtorin hallituksessa on ollut nimettynä henkilö, jonka kotiorganisaatio on keskusrikospoliisi, jonka voidaan jossain määrin katsoa edustavan myös turvallisuudesta vastaavia viranomaisia. Huomioiden edellä kerrottu TUVE-toiminnan poikkeava ohjausmalli suhteessa muuhun palvelukeskuksen toimintaan, hallituksen poistamisella ei ole merkitystä TUVE-toiminnan ohjauksen kannalta. Voimassa olevan lain mukaan hallituksessa tulee olla edustus palvelukeskuksen toiminnan kannalta keskeisestä valtionhallinnon, muun julkisen hallinnon, yksityisen sektorin liikkeenjohdon sekä tieto- ja viestintäteknisen toimialan organisaatiosta. Laissa ei ole erityistä mainintaa turvallisuudesta vastaavien viranomaisten edustuksesta palvelukeskuksen hallituksessa.

Lisäksi puolustusministeriöllä ja sisäministeriöllä on ollut ja on edelleen edustaja Valtorin asiakasneuvottelukunnassa, minkä tehtäviin kuuluu käsitellä mm. palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja ja palvelujen kehittämissuunnitelmia ja muita palvelujen kehittämiseen liittyviä asioita. Lisäksi muillakin turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla kuten sosiaali- ja terveysministeriöllä (ensihoito) ja valtiovarainministeriöllä (edustaa mm. Tullia) on edustus Valtorin asiakasneuvottelukunnassa.

Puolustushallinnolla (PLM ja PV), sisäministeriön hallinnonalalla (SM) ja sosiaali- ja terveysministeriöllä on myös edustus turvallisuusverkkotoiminnan (TUVE) ohjausta tukevassa neuvottelukunnassa. Edelleen kaikilla turvallisuusverkon käyttäjätahoilla, jotka edustavat laajasti turvallisuudesta vastaavia viranomaisia (mm. Poliisi, Rajavartiolaitos, Puolustusvoimat, Pelastustoimi, ensihoito, Tulli) on edustus turvallisuusverkkotoiminnan asiakas- ja yhteistyöryhmässä. Edellä mainitut valtiovarainministeriön TUVE-ohjausta tukevat elimet käsittelevät Valtorin vastuualueen osalta turvallisuusverkkotoiminnan strategisia tavoitteita sekä turvallisuusverkon palveluiden käyttöönoton hyväksymistä koskevia määräysten, päätösten tai suositusten antamista.

Edellä selostettu huomioon ottaen hallituksen poistamisella ei voida katsoa olevan vaikutusta TUVE-toiminnan ohjaukseen ja turvallisuudesta vastaavien viranomaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa palvelukeskuksen kehittämiseen tai palveluihin.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Professori Mäenpää on ehdottanut lausunnossaan, että henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuusta koskevaa rikoslain viittaussäännöstä olisi mahdollista täsmentää siten, että palvelukeskuksen henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia rikoslain 40 luvun säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että TORI-laki on yleislaki suhteessa TUVE-lakiin ajatellen palvelukeskuksen toimintaa. TUVE-toimintaan sovelletaan täydentävinä säännöksinä TORI-lakia, mikäli TUVE-laissa ei ole toisin sää-

detty. TORI-lain perusteella lähtökohtaisesti koko palvelukeskuksen henkilöstö toimitusjohtajaa lukuun ottamatta on rikosoikeudellisessa virkavastuussa siten, kuten rikoslaissa on säädetty julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Henkilöstöön siis sovelletaan rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan vain rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää, jos he eivät käytä julkista valtaa. Puolestaan palvelukeskuksen henkilöstön hoitaessa turvallisuusverkkotoiminnan tehtäviä TUVE-lain perusteella laajenee rikosoikeudellinen virkavastuu kattamaan kaikki rikoslain 40 luvun säännökset, myös säännökset koskien työtehtäviin perustuvan aseman väärinkäyttämisestä sekä työtehtäviin kuuluvan velvollisuuden rikkomisesta, vaikkei henkilö tehtävässään käyttäisi julkista valtaa. Toisin sanoen palvelukeskuksen henkilöstöön tulee jo sovellettavaksi rikosoikeudellinen virkavastuu virkamiestä vastaavasti henkilön hoitaessa TUVE-lain mukaisia turvallisuusverkkotoimintaan kuuluvia tehtäviä.

Käytännössä TUVE-tehtäviä hoidettaessa on jo tähän asti ollut selvää, että henkilöihin sovelletaan rikoslakia virkamiestä vastaavasti. Puolestaan TORI-tehtäviä hoidettaessa on ollut epäselvyyttä siitä, miltä osin henkilöstöön sovelletaan rikoslain rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Eli informatiivisella viittaussäännöksellä on tarkoitus nimenomaisesti selventää TORI-tehtäviä hoitavien henkilöiden rikosoikeudellisen virkavastuun laajuutta.

Edellä esitetty TORI- ja TUVE-tehtävien rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisala perustuu suoraan perustuslaissakin säädettyyn lähtökohtaan siitä, että virkavastuu määräytyy tosiasiallisten tehtävien eikä palvelussuhdelajin mukaan. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa on säädetty siitä, että virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta vahinkoa kärsinyt on oikeutettu vaatimaan vastuussa olevalle henkilölle rangaistusta sekä vahingonkorvausta syntyneestä vahingosta.

TUVE-tehtävien osalta on jo aiemmin katsottu merkitykselliseksi asiaksi, että TUVE-tehtäviä hoitaviin työsopimussuhteisiin henkilöihin ulotetaan vastaava virkavastuu kuin virkamieheen, vaikkei henkilö käyttäisi tehtävässään julkista valtaa (HaVM 35/2014 vp ja PeVL 8/2014 vp). Huomioiden että suurin osa palvelukeskuksen tehtävistä (noin 2/3) on TORI-tehtäviä, jotka ovat teknistä ja toiminnallista erityisasiantuntemusta edellyttäviä suorittavia julkisia palvelutehtäviä ilman julkisen vallan käytön ulottuvuutta, ei liene tarkoituksenmukaista laajentaa työsuhteisen henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuusta pelkkään asemaan (palvelukeskuksen työntekijä) perustuen ottaen huomioon sen, mitä perustuslaissa ja rikoslaissa on säädetty rikosoikeudellisten virkavastuun soveltamisalasta ja laajuudesta.

Edellä esitetyn johdosta valtiovarainministeriö ei esitä muutoksia henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan säännökseen professori Mäenpään lausunnon johdosta.

Muilta osin valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa asiantuntijalausuntojen johdosta.