VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

JulkICT-osasto
Sami Kivivasara

24.9.2020

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä (127/2020 vp) eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. 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 esityksen mukaan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välisiä velvoitteita ja vastuita tiedonhallinnassa. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleiset perusteet. Julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleislaki on 1.1.2020 voimaan tullut laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jälj. tiedonhallintalaki).

Ehdotetun esityksen tavoitteeksi on hallituksen esityksessä mainittu, että esitetyllä säännösmuutoksilla selkeytettäisiin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden välisiä velvoitteita ja vastuita tiedonhallinnassa. Esityksen tavoitteena on, että valtioneuvosto ja sen ministeriöt voivat jatkossakin järjestää tiedonhallintaan liittyvät toiminnot nykyisellä tehtäväjaolla. Myös hallituksen esityksessä (HE 284/2018 vp) julkisen hallinnon tiedonhallintalaiksi on mainittu tavoitteena säilyttää vallitseva tilanne, jossa valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisestä, muusta kuin toimialasidonnaisesta tiedonhallinnasta. Esityksen lähtökohtana oli, ettei tiedonhallintalaki muuttaisi valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintojen järjestämisestä säädettyä. Nyt käsittelyssä olevan säädösmuutoksen tarkoituksena on varmistaa, että erityislaissa on riittävän selkeästi määritelty valtioneuvoston kanslian tiedonhallintaan liittyvät tehtävät.

Esityksen tavoitteita selkiyttää sääntelyä voidaan pitää kannatettavana, vaikkei tarkoituksena esityksen mukaan sinällään olekaan muuttaa tosialliseksi muodostuneita vastuu- ja tehtäväjakoja. Hallituksen esityksen säännösmuutosehdotusta on täsmennetty verrattuna lausunnolla olleeseen versioon. Tästä huolimatta ehdotettu säännös itsessään jättää tulkinnan varaa sen suhteen, mikä sen perusteella on valtioneuvoston toimialaan kuuluvaa yhteistä tiedonhallintaa. Säännöksen tietyn tasoista yleisluonteisuutta voidaan perustella sillä, että se vastaa valtioneuvostosta annetussa laissa käytettyä sääntelytapaa yleisesti ja valtioneuvoston kanslialle säädettyjen yhteisten hallinto- ja palvelutehtävien osalta. Ehdotettu jättää myös osin epäselväksi, millä tavalla esityksellä on mahdollisesti tarkoitus

poiketa valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden osalta tiedonhallintalaissa säädetyistä vastuista, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti ministeriölle tiedonhallintayksikköinä tai viranomaisina.

Ehdotetun säännöksen merkitystä tiedonhallintalaissa säädettyjen vastuiden näkökulmasta onkin pyritty avaamaan hallituksen esitysluonnoksen perusteluteksti ssä. Perusteluteksti kuitenkin joiltain osin toistaa säännösehdotuksessa omaksuttua tapaa erottaa valtioneuvoston kanslian vastuut ministeriöiden vastuista toteamalla, että valtioneuvoston kanslia vastaa tiedonhallintalain mukaisista tiedonhallintayksikön tai viranomaisen vastuista yhteisen tiedonhallinnan osalta. Asian selkeyden vuoksi keskeistä olisikin määrittää, mitkä ovat yhteiseen tiedonhallintaan kuuluvat valtioneuvoston kanslian tehtävät. Se tuo mukanaan tiedonhallintalain mukaiset vastuut näissä tehtävissä. Keskeistä on siis pystyä erottamaan yhteinen tiedonhallinta ministeriökohtaisesta. Yhteisten tietojärjestelmien erottelu ministeriökohtaisista on selkeämmin tehtävissä, mutta myös yhteisten toimintaprosessien ja toimintatapojen erottelu miniteriökohtaisista olisi pystyttävä tekemään riittävän tarkalla tasolla, jotta myös niihin liittyvät tiedonhallintalain mukaiset vastuut olisivat selkeästi määriteltävissä ja jaettavissa.

Valtioneuvoston kanslian toimialue ja tehtävät yhteisissä hallinto- ja palvelutehtävissä on jaettavissa kolmeen eri kategoriaan: 1) tehtävät, joista se vastaa yhteisinä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden muodostamassa kokonaisuudessa, 2) tehtävät, joilla se yhteensovittaa ja ohjaa yhteisiä toimintatapoja ja 3) tehtävät, joilla se tuottaa ministeriöille palveluja tai toimii niiden lukuun. Tämä tehtäväryhmittely vaikuttaa myös siihen, miten tiedonhallintalain mukaisia vastuita on tarkasteltava. Valtioneuvoston kanslian toimialaa ja tehtäviä on näiltä osin tarkennettu valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston kansliasta annetussa asetuksessa. Esimerkiksi edellä mainitut tiedonhallinnan yhteiset toimintaprosessit ja toimintatavat ovat kategoriaan 2 kuuluvia tehtäviä ja vastuu yhteisinä käytössä olevista tietojärjestelmistä on kategoriaan 1 kuuluvia tehtäviä. Näitä ei pitäisi tarkastella samalla tavalla yhteisinä tiedonhallinnan tehtävinä, koska tiedonhallinta prosessina on lähtökohtaisesti ministeriön vastuulla oleva ja yhteinen tietojärjestelmä, kuten esim. PTJ on selkeästi valtioneuvoston kanslian vastuulla oleva. Oleellista on myös tunnistaa selkeästi, missä asioissa ministeriöllä on lähtökohtainen vastuu tiedonhallintalain mukaan ja missä valtioneuvoston kanslia voi toimia näissä ministeriön lukuun tai toimia palvelutehtävissä.

Valtioneuvoston yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä koottaessa sääntelyratkaisut on tehty silloin voimassa olleen lainsäädännön pohjalle. Tämä on vaikuttanut muun muassa siihen, mitä käsitteitä alemman tasoisessa sääntelyssä on käytetty. Esimerkiksi arkistonmuodostajan tehtävät ja sen kautta rakentuva asiakirjahallinnon prosessi on ollut yksi valtioneuvoston kanslialle kuuluvia tehtäviä määrittävä ajatus. Voimassa oleva alemman tasoinen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimintaa säätelevä sääntely rakentuu ennen tiedonhallintalain voimaantuloa valinneen yleissääntelyn varaan. Tämä heijastuu osin myös siihen, millä tavalla hallituksen esityksen perusteluteksti on kirjoitettu. Se ei välttämättä ole kaikilta osin omiaan selkiyttämään tilannetta tiedonhallintalain mukaisten vastuiden näkökulmasta.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muutoksen lisäksi olisikin tarpeen tarkastella myös valtioneuvostolainsäädännön alemman asteisen, kuten valtioneuvoston ohjesäännön ja valtioneuvoston kansliasta annetun asetuksen säännöksiä, jotta niissä olisi säädetty valtioneuvoston kanslian toimialasta ja tehtävistä riittävän täsmällisesti ja selkeästi suhteessa tiedonhallintalakiin, ja toisaalta myös julkisuuslakiin, tietosuoja-asetukseen ja arkistolakiin.

Valtiovarainministeriölle on tullut valtioneuvostotason virkamiesyhteistyössä esiin, ettei valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden välinen työnjako nykytilassaan ja suhteessa tiedonhallintalain säännöksiin ole ollut täysin selkeä. Tämän ja muun edellä mainitun vuoksi valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, mitä hallituksen esityksen lukuun 9 Toimeenpano ja seuranta on kirjattu yksityiskohtaisemmasta tehtävien ja vastuiden läpikäynnistä ja toisaalta alemman tason sääntelyn tarkastelusta.

Valtiovarainministeriö tuo lisäksi esiin ehdotetun säännösmuutoksen osalta, että rajaus tiedonhallintalain 13 §:n osalta 2-5 momentteihin, jää perustelujen valossa epäselväksi. Perusteltu ei ole sitä, miksei 13 §:n 1 momentin mukaiset vastuut kuuluisi myös valtioneuvoston kanslialle. Perusteluihin on kuitenkin sisällöllisesti kirjoitettu valtioneuvoston kanslialle kuuluvan myös asiat, joista 13 §:n 1 momentissa on säädetty.