Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
24.09.2020

SM2026896
00.00.01.00.03
SMDno-2020-27

Eduskunta, hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunnan pyyntö 21.9.2020

Sisäministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 127/2020 vp)

Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä etäkuultavaksi sekä ministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 127/2020 vp). Asiantuntijalausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Sisäministeriön asiantuntijalausunto

Yleiset huomiot

Sisäministeriö pitää hyvänä, että ehdotusta on tarkennettu lausuntokierroksen myötä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) yhtenä lähtökohtana on ollut, ettei se muuttaisi valtioneuvoston ja ministeriöiden toimintojen järjestämisestä säädettyä. Tämän lisäksi se, että valtioneuvoston kanslia tuottaisi kaikille ministeriöille yhteisen tiedonhallintaympäristön, jossa vallitsee yhteiset menettelytavat, muodostavat sisäministeriön näkemyksen mukaan rakentavan viitekehyksen ehdotukselle. Kokonaisuus vaatii silti vielä tarkentamista.

Sisäministeriö tuo esiin, että kaikki valtioneuvoston ministeriöt toimeenpanevat tiedonhallintalakia osaltaan. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että ehdotetussa muutoksessa lähtökohta ja näkökulma ovat valtioneuvoston kanslian koko valtioneuvostolle yhteisten palveluiden tuottaminen yhteiseen tarpeeseen. Kun lähtökohtana on yhteinen tarve, linjauksia on helpompi hakea.

Säädöstekstin ja perusteluiden ristiriitaisuus

Lausuntopalautteen jälkeen ehdotuksen säädösteksti ja perustelut vaikuttavat olevan keskenään jokseenkin ristiriitaisia. Yhtäältä säädöstekstissä mainitaan nimenomaisesti tietyt tiedonhallintalain pykälät. Se luo käsityksen, että valtioneuvoston kanslia toimisi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta tiedon-

hallintayksikkönä nimenomaisesti mainituissa tehtävissä. Toisaalta säädösteksti jättää hyvin tulkinnanvaraiseksi sen, todetaanko valtioneuvoston kanslian rooli tiedonhallintayksikkönä yleisesti (verrattavissa kunkin ministeriön vastaavaan rooliin), ja tämän lisäksi myös vastaavan kaikkien ministeriötiedonhallintayksiköiden tiettyjen viranomaistehtävien hoitamisesta.

Sen lisäksi, että itse säädösteksti vaikuttaa yllä kuvatusti tulkinnanvaraiselta, ehdotuksen perustelut ovat siihen nähden osittain ristiriitaiset. Perusteluissa mainitaan yhä laajasti tiedonhallintayksikön erilaisia tehtäviä, vaikka säädöstekstissä kyse on viranomaisille säädetyistä tehtävistä. Vallitsevan ristiriitaisuuden vuoksi ehdotuksen laajuus jää kokonaisuudessaan epäselväksi.

Sisäministeriö ehdottaa, että nimenomaiset tiedonhallintalain pykäläviittaukset jätettäisiin pois muutettavasta toimivaltapykälästä. Nimenomainen mainninta on liian varhaista huomioiden tuore ja laaja tiedonhallintasääntely. Yksittäisiä pykäliä ei ole tarkoituksenmukaista mainita muutettavan säännöksen otsikoinninkaan näkökulmasta. Sisäministeriö katsoo, että yksittäisten pykälien ”irrottaminen” tiedonhallintalain sääntelykokonaisuudesta ei edistä tiedonhallintalain tarkoituksen toteutumista eikä varsinkaan, kun kyse on yhteisistä asioista.

Toimivaltuuksien johtaminen

Kuten lausuntopalautteesta käy ilmi, vastuu- ja tehtävänäkökulmat näyttäytyvät ehdotuksessa jokseenkin ongelmallisen avoimilta, vaikka esityksen tavoitteeksi nostetaan valtioneuvoston kanslian toimivaltaan ja tehtäviin liittyvien vastuiden selkeyttäminen. Valtioneuvoston kanslian rooli tiedonhallintayksikkönä suhteessa koko valtioneuvostoon jää epäselväksi. Koska taustalla on tuore lainsäädäntö, asia ja ilmiö ovat vielä uusia. Tämä luo vaikeuksia yleisestikin ymmärrettävyyteen, sillä vielä ei tarkalleen tiedetä, mitä ja miten tiedonhallintasääntelyä toimeenpannaan.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan valtioneuvoston kanslia on oma tiedonhallintayksikkönsä. Se ei kuitenkaan sisäministeriön käsityksen mukaan tarkoita samaa kuin valtioneuvoston yhteisestä tiedonhallinnasta vastaaminen. Valtioneuvoston kanslian toimiminen myös ministeriöiden tiedonhallintayksikkönä olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä, sillä jokainen ministeriö on oma tiedonhallintayksikkönsä. Valtioneuvoston kanslian asema ehdotetussa koko valtioneuvoston tiedonhallintayksikön roolissa suhteessa ministeriöihin jäisi huomattavasti epäselvemmäksi kuin esimerkiksi sisäministeriön asema suhteessa hallinnonalan virastoihin.

Ehdotus näyttäytyy tällä hetkellä siten, että sen perusteluilla oltaisiin luomassa melko lavea kokonaisuus, jolla otetaan kantaa ohjeistuksiin, käytäntöihin ja toimintatapoihin. Tämän tulkinnan vuoksi sisäministeriö toteaa, että koska kyse on vain yhdestä säännöksestä, sen muutoksella ei ole tarkoituksenmukaista luoda nyt tulkittavissa olevaa laveaa ”patteristoa” vastaisuudessa tarkentuvien käytäntöjen varalle.

Sisäministeriö katsoo, että ehdotuksen tavoite ja tarkoitus ovat hyvät. Lisäksi sisäministeriö pitää hyvänä, että kokonaisuus näkyy valtioneuvoston kanslian tehtävissä, mutta ehdotettu tapa ei ole tavoitteeseen ja tarkoitukseen nähden tarkoituksenmukainen.

Sisäministeriö on aiemmassa lausunnossaan (SMDno-2020-992) tuonut esiin, että on kannatettavaa antaa valtioneuvoston kanslialle tehtäväksi tiedonhallintaan liittyvien toimintatapojen yhteensovittaminen ja ohjaaminen. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida johtaa Suomen perustuslain (731/1999) 68.1 §:stä. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan. Ministeriöt eivät ole osa valtioneuvoston kanslian hallinnonalaa eikä tällaista kuvaa soisi edes välillisesti muodostua ehdotuksen kautta.

Tiedonhallintayksikön ja viranomaisen tehtävät

Sisäministeriö toistaa aiemmassa lausunnossaan esiin nostamansa huomion siitä, että ehdotus antaa hieman yksipuolisen kuvan valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tiedonhallintavastuiden sisällöistä ja laadusta. Nykykäytännöt sisältävät jo toimiva tehtävä- ja vastuunjakoja, kuten valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvat saapuvien asiakirjojen rekisteröinti, tiedonohjaussuunnitelman ylläpito ja valtioneuvoston käytäntöjen yhtenäistäminen ja niiden ohjeistus. On kuitenkin huomioitava, että myös ministeriöissä tehdään esimerkiksi edellä mainittuihin valtioneuvoston kanslian hoitamiin kokonaisuuksiin liittyviä tiedonhallintatehtäviä varsinaisen tiedonhallintalain toimeenpanon lisäksi.

Lausuntokierros osoittaa, ettei ehdotus vaikuta käytännössä toimivalta ratkaisulta. Asiasta säätämistä sinänsä voidaan pitää hyvänä. Sisäministeriö toivoo tarkennettavan, ettei säätämisen tarkoituksena liene kuitenkaan järjestää yhden toimivaltapykälän perusteluilla tulevia käytäntöjä liiaksi. Ajan ja kokemusten karttuessa menettelyt tarkentuvat yhteistyössä, ja tälle tarkentumiselle olisi tärkeä jättää riittävästi tilaa. Toki lainsäädännön asettama viitekehys pitää olla riittävän tarkkarajainen, jotta se tarjoaa lain soveltamiseen tarpeellista tukea. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta ei poista eikä välttämättä riittävästi ehkäise se, että asioita käsitellään ja täsmennetään erilaisissa yhteistyöryhmissä.

Ehdotuksen perusteluissa on käytetty sekaisin viranomaisen ja tiedonhallintayksikön vastuulle säädettyjen tehtävien hoitamista. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että ehdotus on johdonmukainen ja riittävän tarkkarajainen puhuttaessa tiedonhallintayksikön ja viranomaisen vastuulle säädettyjen tehtävien- ja vastuunjaosta.

Tehtävän- ja vastuunjaoista

Ehdotuksen perusteluissa tiedonhallintayksikkö vaikuttaa käsitetyn asiayhteydestä riippuen epäjohdonmukaisesti. Tämä aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta ministeriöiden vastuista, asemasta sekä asemoitumisesta suhteessa valtioneuvoston kansliaan omina tiedonhallintayksikköinään sekä tiedonhallintayksiköissä toimivina viranomaisina. Sisäministeriö toivoo niin ikään tähän tarkennusta.

Tiedonhallintamallien jakautumiselle valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden välillä on lausuntopalautteen myötä esitetty paremmat lähtökohdat kuin aikaisempi tietojärjestelmien käyttö, johon sisäministeriökin kiinnitti aiemmassa lausunnossaan huomiota. Vaikkakin tarkennettu ehdotus on aiempaan nähden tarkoituksenmukaisempi rooli- ja vastuupohjaisen tiedon-

hallintalainsäädäntöön nähden, se jättää yhä tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi se, että valtioneuvoston kanslia omistaa valtioneuvoston yhteiset prosessit ja vastaa valtioneuvoston yhteisen tiedonohjaussuunnitelman ylläpidosta samalla, kun ministeriöillä on vastuu toimialakohtaisista prosesseistaan, vaatii käytännössä tarkentamista. Sisäministeriö toistaakin aiemmin lausumansa siitä, että toimiakseen säädetyllä tavalla tiedonhallintamallin vastuun rajapintojen on oltava ehdottoman selkeät.

Lopuksi sisäministeriö tuo esiin, että ehdotuksessa on yhä käytetty tietojärjestelmäperusteisuutta ongelmallisesti asiarekisterin ylläpitoa koskevassa tehtävänjaossa. Ongelmallisuutta aiheuttaa paljolti se, että asiarekisteri on rinnastettu esityksessä kovin välittömästi valtioneuvoston yhteisen asianhallintajärjestelmään. Sisäministeriö esittää toiveensa ehdotuksessa käytetyn käsitteistön yhdenmukaisuudesta tiedonhallintalain käsitemääritelmiin nähden.

Erityisasiantuntija Riina Muurila

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri Ohisalo
Kansliapäällikkö Pimiä
Valtiosihteeri Parviainen
Erityisavustajat sihteereineen
oikeus@intermin.fi