



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite

Valtiovarainministeriön sähköpostitse 31.5.2016 aluehallintovirastoille toimittama lausuntopyyntö 19.5.2016 dnro VM/818/03.01.00/2016 (VM013:00/2016), asianumero VM/992/00.00.05/2016

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VALTIOKONTTORIA KOSKEVAN LAIN MUUTTAMISEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt aluehallintovirastoilta lausuntoa otsikkoasiassa.

Valtakunnallisen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut – vastuualueen tehtävänä on tuottaa hallinto- ja kehittämispalvelut tasapuolisesti kaikille aluehallintovirastoille aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 5a §:n (954/2014) 1 momentin nojalla. Muun muassa aluehallintovirastojen asiakirjahallintotehtävät, työsuojelun vastuualuetta ja ympäristölupavastuualuetta lukuun ottamatta, on keskitetty hallinto- ja kehittämispalvelut – vastuualueen hoidettaviksi asetuksen 5 §:n (954/2014) 1 momentin 7 kohdan nojalla.

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut- vastuualue (HAKE) on koonnut aluehallintovirastojen yhteisen lausunnon.

Valtiokonttorin avustavien tehtävien siirtäminen yksityisen tahon hoidettaviksi

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valtiokonttorin toimiala on laaja. Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n (1081/2014) perusteella Valtiokonttorin tehtävänä on 1) järjestää

rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille; 2) hoitaa valtion keskuskirjanpitoa sekä 3) huolehtia valtion vahingonkorvausasioista.

Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain ([1062/2010](#)) mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä nämä palvelut ovat. Lisäksi Valtiokonttori suorittaa ne muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen hoidettaviksi.

Valtiokonttori voi tuottaa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä.

Valtiokonttori voi lisäksi tuottaa valtion liikelaitoksista annetun lain mukaisille liikelaitoksille lainanottopalveluja valtiovarainministeriön tai sen määrittämissä rajoissa Valtiokonttorin päättämin ehdoin.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 72/2002 vp.) määritellään hallintoasioiksi kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jotenkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Hallituksen esityksen mukaan hallintoasiana koskevalla menettelyllä tarkoitettaisiin ensisijaisesti viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia. Hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn kuuluisivat myös asiakirjan lähettämiseen ja tiedoksi-antoon liittyvät toimet.

Esitysluonnoksen mukaan Valtiokonttorista siirrettävät tehtävät olisivat rutiiniluontoisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Kyseeseen tulisivat Valtiokonttorille annettavien asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu- ja tallennustehtävät sekä Valtiokonttorin asiakkailleen lähettämien asiakirjojen tulostaminen, kirjekuoriin laittaminen ja postittaminen sekä sähköinen tiedoksi-antoon.

Aluehallintovirastot pitävät hyvänä ja kannatettavana, että valtionhallinnossa selvitetään kustannustehokkaita menettelytapoja ja sitä, mitä tehtäviä voidaan ulkoistaa.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnöstä käy ilmi, että Valtiokonttorin tavoitteena on siirtyä digitaaliseen asiakirjahallintoon vuosien 2016-2020 aikana. Edellytyksenä tälle on, että Valtiokonttoriin saapuvat asiakirjat saadaan digitaalisina tai muutetaan digitaalisiksi ennen niiden ohjaamista tietojärjestelmiin käsiteltäviksi. Esitysluonnoksen mukaan digitalisoinnin toteuttamisen edellytyksenä on saada tai muuttaa Valtiokonttoriin saapuvat asiakirjat digitaalisiksi ennen kuin ne ohjataan keskitetyn asiakirjahallintopalvelun (ja sitä toteuttavan järjestelmän toimesta) substanssikäsittelijöille.

Aluehallintovirastojen näkökulmasta edellä lueteltujen, lähinnä saapuvan ja lähtevän postin tekniseen käsittelyyn liittyvien avustavien tehtävien siirtämistä voidaan lähtökohtaisesti pitää tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon valtion viranomaisille asetetut tuottavuustavoitteet.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan asiakirjahallinnossa on kyse asian koko elinkaaren kattavasta prosessista, jonka jokainen osa-alue on yhtä tärkeä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 18 §:n 1 momentissa säännellään hyvän tiedonhallintavan mukaiset vaatimukset asiakirjahallinnolle. Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä pykälässä tarkemmin säädettyin tavoin. Viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä (18 § 1 mom. 1 kohta).

Julkisuuslain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) 18 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella, että "Pykälään ehdotetaan otettaviksi säännökset viranomaisten velvollisuudesta edistää ja toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa. Hyvän tiedonhallinnan käsitteen avulla on pyritty liittämään yhteen viranomaisten tietoaaineistoihin liittyvien erilaisten intressien huomioon ottamista koskevat velvoitteet. Tällaisia ovat asiakirjojen julkisuus ja salassapito, arkistointi, henkilötietojen suoja ja tietojen käyttörajoitukset sekä tietoturvallisuus. Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä ja tässä tarkoituksessa erityisesti noudattaa pykälässä tarkemmin säädettyjä velvoitteita. Kuten pykälän muotoilusta ilmenee, siinä ei tyhjentyvästi ja yksityiskohtaisesti luettelaisi hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita. Se, mitä kulloinkin kuuluu tämän käsitteen piiriin, on ajan sekä esiin tulevien tilanteiden mukaan määräytyvä asia."

Valtiokonttorin tehtäviä koskevasta esitysluonnoksesta käy ilmi, että siirrettäviksi ehdotetut asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu- ja tallennustehtävät tarkoittaisivat paitsi asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista myös asiakirjoilla olevien tietojen manuaalista tallentamista Valtiokonttorin tietojärjestelmään. Prosessinäkökulmasta jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi, minkälaista tallentamista tarkoitetaan: onko esim. kyse itse asianhallintajärjestelmään tehtävistä vireilletulokirjauksista vai asiakirjojen digitaalisesta tallentamisesta ns. työjonoon odottamaan niiden käsittelyä Valtiokonttorin virkamiesten toimesta.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan perinteisesti on tulkittu, että viranomaisen kirjaamistehtäviin saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä. Aluehallintovirastot korostavat, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulee täsmentää, mitä tarkoitetaan asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvillä tallentamistehtävillä, pitävätkö tallentamistehtävät sisällään kirjaamistehtäviä ja miten ko. tehtävät eroavat toisistaan. Aluehallintovirastot näkevät erittäin tärkeäksi sen, että jatkovalmistelussa tehdään selkeä ra-

janveto ja perustellaan aukottomasti, missä asiakirjahallinnon yksilöidyissä tehtävissä menee merkittävän julkisen vallan käytön raja, kun ajatellaan asian käsittelyn koko elinkaarta. Ko. problematiikkaa ei ole aiemmin avattu Verohallinnosta annetun lain muutoksen (881/2012) esityksissä. Aluehallintovirastot katsovat, että kysymys on periaatteellinen ja tällä julkisen vallan käyttöä koskevalla linjauksella on merkitystä laajemminkin valtionhallinnon menettelytapoja uudistettaessa.

Valtiokonttorin toimiala on huomattavan laaja ja monialainen. Kirjaajan tai kirjaajan työhön verrattavien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää perusteellista perehtymistä sekä itse asianhallintajärjestelmään että Valtiokonttorin substanssitehtäviin. Aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että jatkovalmistelussa selvitetään, syntyykö Valtiokonttorin laajemmasta toimialasta eroavaisuuksia tallennus- / kirjaamistehtävien menettelyihin suhteessa Verohallinnon toimialaan.

Esitysluonnoksessa todetaan, että valtiokonttorin tulisi edellyttää yksityiseltä toimijalta, sen henkilökunnalta sekä alihankkijoilta sitoutumista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 luvussa tarkoitetun salassapitovelvoitteen täyttämiseen. Aluehallintovirastot katsovat, että ko. sitoutuminen on ehdoton edellytys toimeksiantosuhteelle ja siitä tulisi ottaa maininta itse lakitekstiin.

Esitysluonnoksen mukaan avustavissakin tehtävissä olevat henkilöt toimisivat virkavastuulla, kun he omalta osaltaan hoitavat julkista hallinto-tehtävää. Kaikkien osapuolten kannalta on merkityksellistä, että virkako-neiston ulkopuoliset toimijat tiedostavat vastuunsa, sen sisällön ja tehtävien edellyttämän hallinnollisen osaamisen. Viranomaisella on kuitenkin viime kädessä vastuu asiakkaittensa oikeusturvan toteutumisesta.

Hallintojohtaja



Anu Nousiainen

Yleishallintoyksikön päällikkö



Teijo Mustonen

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Aluehallintovirastot
Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö
Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut