



19.5.2016

Jakelussa mainitut

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksesi Valtiokonttoria koskevan lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyytää ministeriöltä, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Tietosuojavaltuutetun toimistolta ja Valtiokonttorilta lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttoria koskevan lain muuttamisesta.

Valtiokonttori digitalisoi asiakirjahallintoaan tavoitteenaan siirtyä digitaaliseen asiakirjahallintoon vuosien 2016 – 2020 aikana. Edellytyksenä tälle on, että Valtiokonttoriin saapuvat asiakirjat saadaan digitaalisina tai muutetaan digitaalisiksi ennen niiden ohjaamista tietojärjestelmiin käsiteltäviksi. Ehdotettu siirto edellyttää, että lakiin Valtiokonttorista (305/1991) sisällytettäisiin tehtävän siirron mahdollistava säädös.

Valtiokonttoria koskevaan lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §, jossa säädettäisiin siitä, että Valtiokonttori voisi siirtää Valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Saman sisältöinen säädös on mm. verohallintoa koskevassa laissa (881/2012). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla.

Lausunnot pyydetään toimittamaan **viimeistään 17.6.2016** (myös word-tiedostona) sähköpostilla osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi sekä kirsi.kuuttiniemi@vm.fi ja sari.keinanen@vm.fi. Ministeriöitä pyydetään huolehtimaan tarvittaessa myös hallinnonalojensa kuulemisesta ja toimittamaan hallinnonalojensa lausunnot omien lausuntojensa ohella valtiovarainministeriölle. Pyydämme merkitsemään sekä lausuntoon että sähköpostin otsikkoon maininnan "Lausunto/VM/818 /03.01.00/2016".

Lisätietoja tarvittaessa antavat neuvotteleva virkamies Kirsi Kuuttiniemi p. 02955 30207 ja neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari p. 02955 30418.

Osastopäällikkö,
valtion työmarkkinajohtaja


Juhana Sarkio

Neuvotteleva virkamies


Kirsi Kuuttiniemi

Liitteet Luonnos hallituksen esityksestä Valtiokonttoria koskevan lain muuttamiseksi

Jakelu Ministeriöt
Eduskunnan oikeusasiamies
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Valtiokonttori

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset siitä, että valtiokonttori voi siirtää valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Lisäksi säädettäisiin tehtävää hoitavan henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

Valtiokonttorin toiminnasta säädetään valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991) ja valtiokonttorista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1155/2002).

Juridinen perusta säättää hallinnollisia tehtäviä avustavien tehtävien ulkoistamisesta lailla tai sen nojalla tulee perustuslaista, jonka 124 §:ssä todetaan seuraavaa: ”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”. Perustuslain esitöissä julkinen hallintotehtävä on määritelty laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) määritellään hallintoasioiksi kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jotenkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Viranomaisen ratkaisu voi olla nimenomainen hallintopäätös, mutta myös esimerkiksi esitys, lausunnon antaminen tai suunnitelman hyväksyminen. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä todetaan edelleen: hallintoasiassa koskevalla menettelyllä tarkoitettaiisiin (hallintolakia edeltäneen) hallintomenettelylain tapaan ensisijaisesti konkretisoituvaa viranomaisen ratkaisutoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimia. Hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn kuuluisivat asiakirjan lähettämiseen ja tiedoksiantoon liittyvät toimet. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa, eli hallintopäätösten tekemistä, sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Hallituksen esityksessä asiakirjan saapumispäivää koskevassa kohdassa todetaan: Asiakirjan antamisella tarkoitetaan käytännössä sitä päivää, jona asiakirjan sisältävä postilähetys on saapunut viranomaisen toimipaikkaan. Saapumisen määrittelyyn ei vaikuta se, edellyttääkö asiakirjan käsitteleminen sen lähettämistä edelleen viranomaisen sisäisesti tietylle osastolle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetysten saapumisesta postityritykseen. Hallintoasia tulisi vireille sinä päivänä, jona asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja saapuu toimivaltaiseen viranomaiseen.

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtiokonttori voisi siirtää valtiokonttorille säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle toimijalle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Saman sisältöinen säädös on muun muassa Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 b §:ssä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla. Oikeudesta siirtää tehtäviä yksityiselle ei ole säännelty valtiokonttoria koskevassa lainsäädännössä.

Laissa säädettäisiin ensinnäkin oikeus siirtää valtiokonttorille annettavien asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu ja tallennustehtävät yksityisen hoidettavaksi. Tallennustehtävällä tarkoitettaisiin asiakirjojen optista lukemista ja skannaamista sekä asiakirjoilla olevien tietojen manuaalista tallentamista valtiokonttorin tietojärjestelmään.

Laissa säädettäisiin valtiokonttorille myös oikeus siirtää yksityisen hoidettavaksi valtiokonttorin asiakkailleen lähettämien asiakirjojen tulostaminen, kirjekuoriin laittaminen ja postittaminen sekä sähköinen tiedoksianto. Valtiokonttori toimittaisi asiakirjat ja niiden lähetystiedot tiedostona yksityiselle, joka tulostaa ja laittaa nämä kirjekuoriin ja toimittaa ne tarvittaessa edelleen postitettavaksi. Sähköisen tiedoksiannon osalta yksityinen hallinnoisi asiakkaan säh-

köistä tiedoksiantoa varten antamaa suostumusta ja välittäisi asiakirjat myös sellaiseen sähköisen tiedoksiannon palveluun, jota asiakas käyttää. Asiakas antaisi suostumuksen valtiokonttorille, vaikka tekninen ylläpito tehtäisiin yksityisen toimesta. Asiakirjat toimitettaisiin sellaiseen turvalliseen sähköiseen tiedoksiantopalveluun, jonka turvallisuuden valtiokonttori on hyväksynyt. Tällaisia tiedoksiantopalveluita voisivat olla esimerkiksi kansalaisen asiointitili tai sen tilalle tulevat uudet vastaavat palvelut. Menettely täyttäisi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:ssä säädetyn sähköisen tiedoksiantomennettelyn edellytykset.

Tehtävä voitaisiin antaa vain toimijalle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Näiden edellytysten tarkempi sisältö ratkaistaisiin hankintamenettelyssä ja hankinnan perusteella tehtävässä toimeksiantosopimuksessa. Toimeksiantosopimuksessa valtiokonttorin tulisi edellyttää toimeksiannon saaneelta yksityiseltä toimijalta, että tämä sitoutuu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 luvussa tarkoitetun salassapitovelvoitteen täyttämiseen kaikessa valtiokonttoriin kohdistuvassa toiminnassaan ja edellyttää vastaavaa sitoutumista myös siltä käyttämältään henkilöstöltä, jonka toiminta kohdistuu valtiokonttoriin. Samoin tulisi menetellä toimeksiannon saajan ja tämän alihankkijan välisessä suhteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 momentissa tarkoitetuissa avustavissa tehtävissä toimivat henkilöt toimisivat tehtävässään virkavastuulla.

Tämä koskisi myös rikosoikeudellista virkavastuuta sekä vahingonkorvauslain (412/1974) mukaista vahingonkorvausvastuuta.

Sääntelyä ei ole tähän saakka nähty tarpeellisena, koska tähän saakka valtiokonttorin ulkopuolelle on siirretty lähinnä i-postiksi nimitetyt tekniset tehtävät, sekä tietojärjestelmien sopimuksiin perustuvat käyttö- ja ylläpitotehtävät. Ne ovat luonteeltaan avustavia, teknisiä tietojenkäsittelytehtäviä, eivätkä perustuslaissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden tekemisen täytyisi tapahtua virkavastuulla. Lisäksi tehtäviä suorittavat henkilöt toimivat samojen tietosuoja säännösten velvoittamina kuin toimeksiantajana oleva valtiokonttori.

Säädöksen nojalla voitaisiin toteuttaa taloudellisesti nykyaikaisilla menetelmillä myös välittömästi hallintopäätöksiä avustavia tehtäviä. Valtiokonttori hoitaa sille eri laeissa määritellyt ydintehtävät itse. Ydintehtäviä ovat sellaiset tehtävät, joissa tehdään kansalaisen tai yhteisön etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia ratkaisuja.

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on digitalisoida julkiset palvelut. Valtiokonttorin tavoitteena on digitalisoida vuosien 2016—2020 aikana toimintaansa siten, että sen asiakirjahallinto on täysin digitaalista vuoden 2020 loppuun mennessä.

Digitalisoinnin toteuttamisen edellytyksenä on saada tai muuttaa valtiokonttorin saapuvat asiakirjat digitaalisiksi, ennen kuin ne ohjataan keskitetyn asiakirjahallintopalvelun (ja sitä toteuttavan järjestelmän toimesta) substanssikäsittelijöille.

Kokonaisuudessaan valtiokonttoriin saapuu ja lähtee vuositasolla lähes 300 000 fyysistä asiakirjaa, jotka kirjataan tai rekisteröidään vastuulliseen substanssiprosessiin.

Valtiokonttori toimittaa asiakirjoja postin kautta sekä sähköisessä muodossa tulostettavaksi, kuoritettavaksi ja edelleen lähetettäväksi postitse. Postin käsittelyyn kuuluu saapuvan postin avaaminen, kirjaus ja lajittelu sekä lähtevän postin kirjaaminen, kuorittaminen ja postittami-

nen. Nämä tehtävät valtiokonttori on toistaiseksi hoitanut omana virkatyönään. Valtiokonttori lähetti vuonna 2015 noin 131 000 asiakirjaa ja vastaanotti noin 150 000 asiakirjaa.

Valtiokonttorissa on toteutettavana tiedonhallinnan kehittämisprojekti ja digitaalisen asianhallinnan mahdollistavan tietojärjestelmän käyttöönotto, jonka aiheuttamia prosessimuutoksia ei ole lopullisesti ratkaistu. Ehdotettu lainmuutos mahdollistaisi tehtävien osittaisen ulkoistamisen, mikä näyttäisi osoittautuvan taloudellisesti järkevimmäksi vaihtoehdoksi.

Edellä mainittujen avustavien tehtävien lisäksi valtiokonttori teettää yksityisellä eräitä puhtaasti teknistä avustamista sisältäviä tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi tietojärjestelmien valmistaminen ja ylläpito. Näissä tehtävissä valtiokonttori vastaa määrittelystä, testauksista ja käyttöönotosta eikä näillä tehtävillä ole välillistäkään vaikutusta kansalaisen tai yhteisön oikeudelliseen asemaan.

2. Esityksen vaikutukset

Valtiokonttorille asiakirjoja toimitettaessa tai valtiokonttorilta asiakirjoja saataessa ei jatkosakaan asiakkaalle ilmenisi se, lajitellaanko ja tallennetaanko asiakirja valtiokonttorissa vai yksityisellä toimijalla taikka onko valtiokonttorin lähettämä asiakirja tulostettu ja laitettu kuoriin valtiokonttorissa vai yksityisen toimijan toimesta. Asiakas lähettäisi kaikki asiakirjat valtiokonttorin osoitteella ja valtiokonttorin lähettämissä asiakirjoissa on lähettäjänä valtiokonttori. Asiakkaan näkökulmasta tulee ottaa huomioon myös välillisenä hyötynä se, että teettämällä rutiininomaiset työt yksityisellä voi valtiokonttori kohdistaa resursseja ja niiden johtamista asiantuntijatyöhön ja parantaa tältä osin asiakkaan saamaa palvelua. Tietojärjestelmien ylläpitoa ja kehittämistä toteutetaan jo tällä hetkellä vakiintuneesti valtiokonttorin ulkopuolisena työnä.

Ulkoiselta toimijalta hankittavan avustavien hallinnollisten tehtävien hoidon tavoitteena on valtiokonttorin toimintamenojen pienentäminen ja säästöjen aikaansaaminen kyseisen palvelun osalta. Paperidokumentaation käsittelyn vähentyessä asteittain valtiokonttorin oman henkilöstön määrän on arvioitu vähenevän näissä tehtävissä 5—7 henkilötyövuotta vuoden 2020 loppuun mennessä siten, ettei päällekkäisiä kustannuksia synny.

3. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä valtiokonttorin kanssa. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, tietosuojavaltuutetulta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, Ahvenanmaan valtionvirastolta ja valtiokonttorilta. Lausunnonantajat...

Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään valtiokonttorista annettuun lakiin (305/1991) uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Valtiokonttori voi siirtää 2 ja 2 a §:n mukaiseen avustavaan tehtävään liittyvän tehtävän sellaiselle yksityiselle toimijalle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat:

1) valtiokonttorille annettavien asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen;

2) valtiokonttorin lähettämien asiakirjojen tulostaminen, kirjekuoriin laittaminen sekä postitus;

3) sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta.

Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 20 _____

Pääministeri

Juha Sipilä

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen