valtioneuvoston asetus Väestörekisterikeskuksen eräistä tehtävistä

1. Asetuksen tavoitteet

Nykyisessä organisointimallissa valtiovarainministeriön hallinnonalalla digitalisaatioon liittyviä tehtäviä tehdään laajasti ministeriössä. Digitalisaation toimeenpanoa edistäisi selkeämpi jako ministeriön strategisiin ja linjaaviin tehtäviin ja virastotason toimeenpaneviin ja kehittäviin tehtäviin.

Tehtäviä ehdotetaan koottavaksi Väestörekisterikeskukseen. Siirtyvät tehtävät tukisivat Väestörekisterikeskuksen nykyistä tehtäväkokonaisuutta. Ne mahdollistaisivat osaltaan myös Väestörekisterikeskuksen tehtävien kehittämisen julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon kehittämistehtävien kokonaisuudeksi.

Siirtyviä tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä valtiovarainministeriön julkisen hallinnon ICT-osastolla. Joiltain osin siirtyviä tehtäviä varten valtiovarainministeriö on hyödyntänyt Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin asiantuntijoiden palveluja.

Kansalaisneuvonta on Valtiokonttorin vastuulla.

1. Tehtäväsiirtojen valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 16.9.2016 sisäisen valmisteluryhmän valmistelemaan digitalisointia mahdollistavien ja tukevien toimintojen ohjausta ja organisointia valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Työryhmän ehdotti, että osa ministeriön nykyisistä tehtävistä, n. 5-10 henkilötyövuoden työpanosta vastaava määrä tehtäviä siirtyisi Väestörekisterikeskukseen. Koottavia tehtäviä olisivat työryhmän ehdotuksen mukaan julkisen hallinnon yhteentoimivuuden sekä tietovarantojen ja tiedon käytön ja hyödyntämisen kehittämisen ja ohjauksen tehtävät sekä edellä mainittuihin liittyvät palvelut. Väestörekisterikeskukseen siirrettäisiin myös julkisen hallinnon tiedon hallinnan ja tietohallinnon suositusten ja ohjeiden valmistelu. Työryhmä ehdotti myös kansalaisneuvonnan siirtämistä Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen. Työryhmä ehdotti, että mikäli tarvitaan julkisen hallinnon yhteisiä projektipäällikköpalveluja, ne tuotettaisiin Valtorissa maksullisina palveluina. Uudistus saatettaisiin voimaan 1.1.2018.

Valtiovarainministeriö on käynyt siirron edellyttämät yhteistoimintaneuvottelut 16.8.2017.

1. Väestörekisterikeskukselle siirrettävät tehtävät

Kansalaisneuvonta on tarkoitus siirtää Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen. Tällä hetkellä Kansalaisneuvonnan palvelusta vastaa Valtiokonttori, jonka Kansalaispalvelut – toimialalle Kansalaisneuvonta kuuluu. Keskeinen peruste Kansalaisneuvonnan sijoittumiselle Valtiokonttoriin oli Suomi.fi -palvelun ja sen henkilöstön toiminta Valtiokonttorissa. Suomi.fi ja sen henkilöstö on kuitenkin siirretty Väestörekisterikeskukseen 1.1.2017 alkaen. Tämä siirto ja hallinnon sähköisistä tukipalveluista annetun lain (571/2016) voimaantulo 1.7.2016, jonka mukaan Väestörekisterikeskus vastaa pääosasta laissa tarkoitetuista tukipalveluista on perusteena tehtävien siirrolle. Uusittu tukipalvelujen kokonaisuus on nimetty Suomi.fi –palveluiksi. Luontevin ratkaisu on sijoittaa Kansalaisneuvonta samaan organisaatioon, joka on vastuussa Suomi-fi -palvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä.

Tarkoituksena on siirtää valtiovarainministeriöstä Väestörekisterikeskukselle julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden, kokonaisarkkitehtuurin ja tietohallintohankkeiden ohjauksen toimeenpano- ja suunnittelutehtäviä sekä kehittämistä ja koulutuksen järjestämistä. Valtiovarainministeriöstä siirtyy julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa (634/2011) tarkoitettujen julkisen hallinnon tietohallinnon suositusten (JHS) valmistelua, kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista ja hankintojen ohjausta tukevaa valmistelu-, suunnittelu- ja kehittämistehtäviä sekä niissä hyödynnettävien työvälineiden kehittämistä ja ylläpitoa sekä toimeenpanoa tukevan koulutuksen järjestämistä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 11 kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet sekä valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö. Siirtyvät tehtävät ovat näihin asiakokonaisuuksiin liittyviä valmistelutehtäviä sekä lainsäädännön ja valtioneuvostossa tai ministeriössä päätettyjen asioiden toimeenpanoa tukevia tehtäviä.

Siirtyvät ja tällä asetuksella Väestörekisterikeskukselle annettavat tehtävät ovat sellaisia valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia tehtäviä, joihin ei liity perustuslain 68 §:n mukaan ministeriöille kuuluvaa valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelua. Ne ovat luonteeltaan asiantuntijatehtäviä ja –palveluja, jotka tukevat muiden julkisen hallinnon viranomaisten tehtävien ja palvelujen hoitamista sekä valtiovarainministeriön ohjausta.

1. Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

[Talousarviovaikutukset tarkentuvat vielä]

Tarkoituksena on, että vuoden 2018 talousarviossa siirrettäisiin Väestörekisterikeskuksen toimintamenomomentille 28.30.03 siirtyvien tehtävien hoitamista varten valtiovarainministeriön toimintamenomomentilta 28.01.01 350 000 euroa, momentilta 28.70.01 Valtion ICT:n ohjaus ja kehittäminen 775 000 euroa ja momentilta 28.90.20 Julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon ja tiedon hallinnan kehittäminen 525 000 euroa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta siirtyvien tehtävien siirtoon ei liity määrärahasiirtoja, koska Valtori laskuttaa toiminnastaan aiheutuvat kustannukset asiakkailtaan. Tätä koskeva talousarvioesitys on tarkoitus antaa hallituksen esityksessä vuoden 2018 talousarvioesityksen täydentämiseksi.

Kansalaisneuvonnan hoitamiseen tarvittava määräraha, yhteensä 1,1 milj. euroa siirrettäisiin Valtiokonttorin toimintamenoista momentilta 28.20.01 Väestörekisterikeskuksen toimintamenomomentille 28.30.03.

Vastaavia määrärahasiirtoja tullaan ehdottamaan myös julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2019–2022.

Siirrettävillä määrärahoilla on tarkoitus kattaa Väestörekisterikeskukselle siirrettävistä tehtävistä aiheutuvat toimintamenot eli palkka-, toimitila-, ja muut toimintamenot. Tehtävien siirroista ei arvioida aiheutuvan lisäkustannuksia.

Lisäksi talousarviossa on tarkoitus edelleen varata valtiovarainministeriölle keskitettyä rahoitusta kyseessä olevaan tehtäväkokonaisuuteen liittyvien erillisten kehittämishankkeiden toteuttamiseen.

Tehtävien siirrot vaikuttavat valtiovarainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen tehtäviin ja niiden väliseen nykyiseen työnjakoon.

1. Henkilöstövaikutukset

Valtiovarainministeriöstä siirtyviä tehtäviä pääasiassa hoitavat henkilöt siirretään Valtion virkamieslain 5 a §:n nojalla Väestörekisterikeskukseen. Muutos koskee 4 henkilöä. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorista siirtyy yhteensä 3 henkilötyövuotta vastaava määrä tehtäviä. Siirtyvien tehtävien mukana siirtyy 2 henkilöä Väestörekisterikeskukseen.

Valtiokonttorista Väestörekisterikeskukseen siirtyy kansalaisneuvontaa hoitava henkilöstö. Yhteensä siirto koskee 12 henkilöä.

1. Perustelut

**Kansalaisneuvonta**

Asetuksen 1 §:n mukaan Väestörekisterikeskus tuottaa ja kehittää kansalaisen yleisneuvontapalvelua. Palvelun nimi on Kansalaisneuvonta*.*

Sähköisen asioinnin tukeen liittyvien palvelutapahtumien osuus on ollut kasvava osa Kansalaisneuvontaa. Palvelun merkitys on oleellinen Väestörekisterikeskuksen vastuulla olevan uudistuvan Suomi.fi -palvelun tukena. Suomi.fi –palvelun kehittyminen ja käyttäjämäärät vaikuttavat keskeisesti myös Kansalaisneuvonnan hoitamiseen.

**Yhteiset asiantuntijapalvelut**

Asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan Väestörekisterikeskus valmistelee ja kehittää julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, digitaalista turvallisuutta ja sähköistä asiointia koskevia menetelmiä, arkkitehtuurikuvauksia, suosituksia ja ohjeita. Tehtäväkokonaisuus tukee yhtäältä Valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvan yleisen ohjauksen ja lainsäädännön valmistelua ja toimeenpanoa. Toisaalta kohdan mukaiset tehtävät tukevat julkisen hallinnon viranomaisia niiden huolehtiessaan toimintaansa liittyvistä tietohallinnon, tiedonhallinnan ja digitaalisen turvallisuuden toiminnoista ja niiden kehittämisestä sekä viranomaisten kehittäessään omia sähköisen asioinnin palvelujaan.

Tässä tehtävässään Väestörekisterikeskus valmistelee julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa ja digitaalista turvallisuutta koskevia suosituksia ja ohjeita. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 5 §:n mukaan suositukset antaa julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. Valtiovarainministeriön asettama julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden ohjausryhmä (VAHTI) käsittelee kaikki merkittävät julkisen hallinnon digitaalista turvallisuutta koskevat säädökset, ohjeet, suositukset sekä muut tieto- ja kyberturvallisuuden linjaukset.

Julkisen hallinnon tietohallinnon suositusten (JHS) valmisteluun liittyy valmistelun sisällöllistä työtä, valmistelun koordinointia ja tarvittavan sihteeristöpalvelun ylläpitoa. JHS-valmistelua toteutetaan niiden valmisteluprosessia koskevan ohjeen (JHS 136) mukaisesti. Koordinointitehtävässä järjestetään valmistelun resurssit, tehdään tai ohjataan tekemään suunnitelma projektin läpiviennistä, kerätään valmistelua koskevat raportit, valmistellaan suosituksia koskevat palautekierrokset sekä huolehditaan suositusten viimeistely- ja julkaisutoimista. Tehtävään kuuluu myös suositusten ja ohjeiden toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, kuten tiedottaminen, julkaisukanavan ylläpito ja muu viestintä.

Suositusten ja ohjeiden valmistelua kohdennetaan julkisen hallinnon toiminnasta saadun palautteen sekä Väestörekisterikeskuksen teettämien selvitysten ja arviointien perusteella.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ja tiedonhallinnan valmistelu- ja kehittämistehtäviin sisältyy julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä. Tarkoitus on, että Väestörekisterikeskus huolehtisi julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kuvaamisen liittyvästä valmistelutuesta ja kokonaisarkkitehtuurimenetelmän kehittämisestä ja ylläpidosta. Kokonaisarkkitehtuurin kuvaamiseen liittyen tarkoitus on, että Väestörekisterikeskus toimisi valtiovarainministeríön tukena erityisesti tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurien kuvaamisen valmistelijana.

Tarkoitus on, että tehtäväkokonaisuuteen liittyvien Väestörekisterikeskus osallistuisi kansainväliseen yhteistyöhön, muun muassa standardoimisyhteistyöhön.

Asetuksen 2 §:n 2 kohdan mukaan Väestörekisterikeskus tarjoaa julkisen hallinnon tietohallintoa, tiedonhallintaa, digitaalista turvallisuutta ja sähköistä asiointia koskevia asiantuntijapalveluja.

Digitaalisen turvallisuuden asiantuntijapalveluihin sisältyy julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden johtoryhmän (Vahti) toiminnasta vastaaminen sekä julkisen hallinnon tietoturvallisuutta koskevan lainsäädännön sekä ministeriön ohjauksen toimeenpanoa koko julkisessa hallinnossa.

Digitaalisen turvallisuuden asiantuntijapalveluja on tarkoitus osaltaan kehittää Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorilta siirtyvistä tehtävistä saatujen kokemusten perusteella. Palvelussa on tarkoitus hyödyntää myös Hanselin kilpailuttamia asiantuntijapalveluja.

Tarkoitus on, että digitaalisen turvallisuuden palveluihin liittyen Väestörekisterikeskus osallistuisi kansainväliseen yhteistyöhön muun muassa Euroopan Unionin julkisen hallinnon digitaaliseen turvallisuuden ja tieto- ja kyberturvallisuuden alueilla. Tätä kautta Väestörekisterikeskuksen palveluun sisältyisi myös parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen ja jakamista osana palvelutuotantoaan ja myös vastavuoroisesti kokemusten jakamista muille maille ja kansainväliselle yhteisölle.

Väestörekisterikeskus vastaisi Valtiovarainministeriöltä siirtyvänä tehtävänä Viestintäviraston GovCERT-palveluiden palvelusopimuksesta ja näiden palveluiden kehittäminen yhteistyöstä Viestintäviraston kanssa. Esimerkiksi tähän valtionhallinnon laajavaikutteisten tieto- ja kyberturvallisuushäiriötilanden hallintamalli (ns. VIRT-toiminnan) kehittäminen ja sen toiminnasta vastaaminen sekä julkisen hallinnon tieto- ja kyberturvallisuuteen sekä toiminnan jatkuvuuteen liittyvien harjoitusten koordinointi.

Väestörekisterikeskus voisi tehtävänsä mukaan tarjota julkisen hallinnon organisaatioille arkkitehtuurityön asiantuntijapalveluja sekä ohjaisi ja tukisi asiantuntemuksellaan myös tiedonhallinnan yhteentoimivuuden kehittymistä. Väestörekisterikeskus huolehtisi näitä koskevien linjausten, ohjeiden ja suositusten toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä, kuten viestinnästä ja koulutusten järjestämisestä.

Asiantuntijapalvelujen osana Väestörekisterikeskus antaisi käyttäjille tukea myös ehdotetun asetuksen 2 §:n 4 kohdan mukaisten välineiden ja kehitysympäristöjen käytössä.

Asetuksen 2 §:n 3 kohdan mukaan Väestörekisterikeskus kokoaa yleistä tilannekuvaa julkisen hallinnon tietohallinnosta, tiedon hallinnasta, digitaalisesta turvallisuudesta ja sähköisestä asioinnista. Tässä tehtävässään Väestörekisterikeskus kokoaa selvitys- ja arviointitietoa. Muun muassa vuosittainen tieto valtion tietohallinnosta –raportti kuuluu tähän tehtävään. Tehtävässä muodostettavaa tietopohjaa, arvioita ja raportteja voidaan hyödyntää valtionvarainministeriössä sille kuuluvan yleisen ohjauksen tietopohjana, Väestörekisterikeskuksen ja muiden yhteisiä palveluja tuottavien organisaatioiden palveluissa ja niiden kehityksessä sekä kaikkien julkisen hallinnon viranomaisten toiminnassa ja palvelujen kehityksessä.

Tarkoitus on että osana tätä tehtäväkokonaisuutta Väestörekisterikeskus tuottaa ja ylläpitää valtionhallinnon yhteistä hankesalkkujärjestelmää ja vastaa siihen sisältyvien tietojen keräämisestä ja raportoinnin kokoamisesta.

Julkisen hallinnon digitaaliseen turvallisuuteen liittyvänä tehtävänä Väestörekisterikeskus tuottaisi julkisen hallinnon kyberturvallisuuteen liittyvää kokonaiskuvaa, seuraisi ja arvioisi digitaalisen turvallisuuden yleistä tasoa ja kyvykkyyttä julkisessa hallinnossa tuottamalla muun muassa Vahti-toimintaan liittyviä selvityksiä ja kyselyjä.

Asetuksen 2 §:n 4 kohdan mukaan Väestörekisterikeskus tuottaa ja kehittää edellä mainittuihin tehtäviin liittyviä välineitä ja kehitysympäristöjä. Näitä ovat ainakin valtion yhteinen hankesalkkujärjestelmä, kokonaisarkkitehtuurin mallinnusympäristö ja standardisalkku.

1. Toimivalta

Väestörekisterikeskukselle tällä asetuksella annettaviin tehtäviin ei liity Suomen perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, joten nämä tehtävät voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Väestörekisterikeskuksen yleisistä perusteista on säädetty rekisterihallintolaissa (166/1999). Rekisterihallintolain 2 §:n mukaan väestökirjanpidon keskusviranomaisena on Väestörekisterikeskus. Väestörekisterikeskus hoitaa lisäksi valtionhallinnon sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluita. Säännöksen mukaan muista Väestörekisterikeskuksen tehtävistä säädetään erikseen. Väestörekisterikeskuksen väestökirjanpitoon sekä sähköisen henkilökortin ja varmennetun sähköisen asioinnin palveluihin liittyvistä tehtävistä on säädetty laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009).

Rekisterihallintolaki sisältää tehtäviä koskevan asetuksenantovaltuuden lain 4 §:n 1 momentissa. Sen mukaan tarkempia säännöksiä Väestörekisterikeskuksen tehtävistä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Säännös on Väestörekisterikeskukselle rekisterihallintolaissa annettujen tehtävien tarkentamista koskeva asetuksenantovaltuus. Tällä asetuksella annettavat tehtävät eivät liity rekisterihallintolain 2 §:ssä säädettyihin Väestörekisterikeskuksen tehtäviin, joten lain 4 §:n 1 momentin asetuksenantovaltuutta ei voida käyttää.

Väestörekisterikeskukselle on lisäksi annettu tehtäviä lailla hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016). Laki sisältää tehtäviä koskevan asetuksenantovaltuuden lain 3 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa sen hallinnonalalla toimivan viranomaisen tehtäväksi tuottaa ja kehittää myös muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua tukipalvelua edellyttäen, että palvelu on luonteeltaan tekninen, hallinnossa asiointia tai julkisten tietojen saatavilla pitämistä palveleva tukipalvelu eikä sen tuottamisessa käytetä julkista valtaa. Nyt Väestörekisterikeskukselle annettavat tehtävät eivät ole kyseessä olevassa laissa tarkoitettuihin tukipalveluihin rinnastettavia palveluja eivätkä ne kaikilta osin täytä asetuksenantovaltuuden kvalifiointiperusteita.

Väestörekisterikeskukselle annettavista tehtävistä osa on julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain mukaisiin ohjaustehtäviin suoraan liittyviä. Laki ei kuitenkaan sisällä tehtäviä koskevaa asetuksenantovaltuutta.

Koska Väestörekisterikeskusta koskevat tai muukaan lainsäädäntö ei sisällä soveltuvaa asetuksenantovaltuutta kyseessä oleville tehtäville, annettaisiin asetus perustuslain mukaisesti valtioneuvoston asetuksella valtioneuvoston yleistoimivaltaa ja päätöksentekoa koskevien valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 3 momentin nojalla.

1. Voimaantulo

Tarkoituksena on, että Väestörekisterikeskus vastaisi sille siirrettävistä ja tällä asetuksella annettavista tehtävistä 1.1.2018 alkaen. Tämä asetus tulee voimaan 1.1.2018.