



## Lausunto

8.2.2021

VN/10384/2019

VN/10384/2019-VNK-204

Valtiovarainministeriö

### Valtioneuvoston kanslian lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta.

Valtioneuvoston kanslia kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

#### Valtioneuvoston kanslian tehtäviä koskeva lainsäädäntö:

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Valtioneuvoston kanslia toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen toimintaan ja toimintatapoihin sekä yhteisiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiin liittyvän tiedonhallinnan osalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja mainitun lain 13 §:n 2–5 momentissa, 14–18 §:ssä ja 5 luvussa viranomaiselle säädetyistä tehtävistä. Valtioneuvoston kanslia ohjaa ja yhteensovittaa yhteisiin hallinto- ja palvelutehtäviin sekä yhteiseen tiedonhallintaan liittyviä toimintatapoja.

Arkistolain (831/1994) 1 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto ja sen ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Säännös on erityissäännös suhteessa arkistolain 1 momentin 1 kohdan yleiseen viranomaiskohtaiseen soveltamisalasäännökseen. Sääntely on mahdollistanut valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen ja yhtenäisen asiakirjahallinnon ja arkistotoimen järjestämisen ja johtamisen.

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 12 §:n 9 kohdan mukaan muun ohella valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteinen tietohallinto ja asiakirjahallinto sekä niihin liittyvä hyvän tiedonhallintatavan ja yhteentoimivuuden ohjaus, kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä arkistonmuodostajan tehtävät.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:ssä kanslian tehtäväksi on säädetty muun muassa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen hyvän tiedonhallintatavan ja kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu, ohjaus ja yhteensovittaminen (26 kohta) sekä toimiminen ministeriöiden lukuun asiakirjahallinnon tehtävissä ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämässä toimenpiteissä (28 kohta). Lisäksi valtioneuvoston kanslian tehtävänä on esimerkiksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisen tietoturvallisuuden ja tietosuojan ohjaus ja yhteensovittaminen sekä

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address

Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

Puhelin  
Telefon  
Telephone

0295 16001  
+358 295 16001

Faksi  
Fax  
Fax

09 1602 2165  
+358 9 1602 2165

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

kirjaamo@vnk.fi

PL 23  
00023 Valtioneuvosto

yhteiseen tieto- ja viestintätekniikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmiin kuuluvan tietoturvallisuuden hallinta (29 kohta).

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 3 momentin muutos tuli voimaan 7.12.2020. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 17/2020 vp) on muun ohella todettu, että tiedonhallinnan tehtävillä, joita valtioneuvoston kanslia jatkossa ohjaa, kehittää, yhteensovittaa ja johtaa, tarkoitetaan esimerkiksi ministeriöiden asiakirjahallintoa, kirjaamopalveluita, asiankäsittelyä, tiedonohjausta ja arkistointia sekä näihin tehtäviin liittyviä toiminnallisia tehtäviä salassa pidettävien aineistojen käsittely mukaan lukien, valtioneuvoston yhteisen tiedonohjaussuunnitelman laatimista yhteistyössä ministeriöiden kanssa sekä ohjeiden laadintaa ja koulutuksen järjestämistä ministeriöiden henkilöstölle. Lisäksi valtioneuvoston kanslia vastaa jatkossakin valtioneuvoston ja ministeriöiden yhteisestä tietotekniikasta ja yhteisistä tietojärjestelmistä. Valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvien yhteisten tiedonhallinnan tehtävien tavoitteena on yhtenäistää toimintatapoja sellaisissa asianhallinnan prosesseissa, joissa syntyy arkistoitavaa asiakirjallista aineistoa.

### **Huomiota hallituksen esityksestä:**

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi selvästi ilmetä suunniteltujen muutosten suhde valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja toimivaltaan huomioiden, että merkittävää osaa (arvion mukaan noin 20%) kaikista valtionavustuksista hallinnoidaan ministeriöissä.

Valtioneuvoston kanslia korostaa, että se toimii valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiseen tiedonhallintaan liittyvissä asioissa tiedonhallintayksikkönä ja vastaa tältä osin tiedonhallinnasta ja että arkistolain mukaan valtioneuvoston kanslia toimii arkistonmuodostajana valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta. Tämä toimivalta tulee ottaa huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu taloudellisten vaikutusten osalta, että valtiokonttorin uusien tehtävien on arvioitu aiheuttavan 10 lisähenkilötyövuoden tarpeen, mikä tulisi ottaa huomioon Valtiokonttorin toimintamäärärahasissa. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös se, että suunnitellulla muutoksella on kustannuksia kasvattavia vaikutuksia myös valtioneuvoston kanslialle.

Manuaalisesti hoidettavia valtionavustushakukierroksia tulee väistämättä olemaan vastaisuudessaakin, ja koska niiden hoitaminen kuuluu osana kirjaamotoimintaa valtioneuvoston kanslialle vähintään niissä tapauksissa kun avustushakemuksia toimitetaan väärälle viranomaiselle, ts. valtiokonttorin sijasta avustuksen myöntävälle ministeriölle tai kun ao. aineistoihin kohdistuu tietopyyntöjä, tulee se vaatimaan resursointia edelleen myös valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikössä. Suunniteltu valtionavustusten käsittely valtioneuvoston asiarekisterin ja sen alarekisterien rinnalla ilman valtionavustusjärjestelmään toteutettavaa teknistä yhteyttä, joka mahdollistaa asioiden ja asiakirjojen siirron valtionavustusjärjestelmästä asianhallintajärjestelmään, edellyttäisi lisäksi valtioneuvoston kanslian henkilöstöltä ja ministeriöiden valmistelijoilta manuaalista tietojen siirtoa järjestelmien välillä.

Vaikutuksista viranomaisten toimintaan valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtionavustusasioiden irrottaminen muista ministeriöiden substanssiasioista ts. ministeriöiden tehtäviin ja toimialaan kuuluvista tehtävistä, joita ovat esim. säädösvalmistelu ao. ministeriön toimialalla, ja niiden käsittelyyn käytettävästä valtioneuvostotasoisesta järjestelmästä, hämärtää kokonaiskuvaa eikä muiden substanssiasioden ja valtionavustusasioiden välisten mahdollisten yhteyksien havaitseminen ole mahdollista.

Jotta viranomaisen tiedonhallinta ei hajautuisi lukuisiin järjestelmiin, tulisikin kaikissa viranomaisten yhteisessä käytössä olevissa järjestelmissä olla tarjolla rajapinta, jota käyttäen tiedot saadaan viranomaisen omiin järjestelmiin. Näin varmistettaisiin, että tiedon ohjaus säilyy viranomaisella ja mahdollistettaisiin kokonaisvaltainen tiedolla johtaminen. Tästä huolimatta valtionavustusjärjestelmässä tulee olla riittävät johdon raportointinäkyvät.

Lisäksi tiettyjen valtionavustuspäätösten ratkaisun tapahtuessa valtioneuvoston istunnossa, yhteys tulevaan päätöksentekojärjestelmään katkeaa ja asioiden käsittely edellyttää manuaalisia työvaiheita, ellei sähköistä yhteyttä järjestelmien välille toteuteta.

Valtioneuvoston kanslia edellyttää, että ministeriöihin tulevat asiat kirjataan valtioneuvoston yhteiseen rekisteriin, jossa voi tarvittaessa olla alirekistereitä. Valtioneuvoston kanslia on jo aiemmin tuonut tämän edellytyksen hankkeen tietoisuuteen (sähköposti 17.6.2020), mutta sitoumusta kyseisen keskeisen toiminnallisuuden toteuttamisesta valtioneuvoston ja ministeriöiden käyttöön ei hankkeen taholta ole ainakaan toistaiseksi annettu.

Kanslia edellyttää, että valtioneuvoston asiarekisteriin saadaan siirrettyä automaattisesti tieto vireillä olevista asioista ja niihin liittyvät asiakirjat, koskien myös ministeriöissä käsiteltäviä valtionavustusprosesseja. Arkistonmuodostamisen tulee ministeriössä tapahtua yhtenäisin periaattein.

Integraation rakentaminen järjestelmien välillä on tärkeää, jotta tiedonhallinta ja tietojohtaminen aidosti säilyvät valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä ja jotta valtioneuvoston yhteisen tiedonhallinnan eheys voidaan varmistaa. Vastaavia integraatiota ollaan rakentamassa esimerkiksi Kiekun ja valtioneuvoston asianhallintajärjestelmän välillä.

Sitoumusta tämän tärkeän toiminnallisen kokonaisuuden toteuttamiseen ei edelleenkään ole annettu (sähköposti 2.2.2021), vaikka asiasta on neuvoteltu valtiovarainministeriön kanssa. Valtioneuvoston kanslian tietojen mukaan hankkeessa päädyttiin osin kustannus- ja aikataulusyistä ratkaisuun, jossa järjestelmään ei rakenneta laajempia intergraatoratkaisuja. Valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan kyseessä on kuitenkin tärkeä toiminnallinen ominaisuus, joka toteutus vaikuttaa koko luotavan toimintamallin ja sitä tukevan tietojärjestelmän toiminnalliseen laatuun valtioneuvoston ja sen ministeriöiden osalta.

### **Vastauksia kohdennettuihin kysymyksiin**

*Kysymys:* 1.2 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §:n 4 momentti: Onko perusteltua, että valtionapuviranomainen voi toistaiseksi käyttää omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua tietojärjestelmää lakiehdotuksessa säädetyin edellytyksin vai tulisiko lakiehdotuksen lähtökohtana olla, että valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään käyttöönotto tulisi kaikkia valtionapuviranomaisia sitovaksi riittävän siirtymisajan jälkeen?

*Vastaus:* On perusteltua. Tietojärjestelmien tulee perustua toiminnan tarpeisiin. Ilman valtionavustusten käsittelyprosessien ja niihin suoraan liittyvien muiden prosessien yhtenäistämistä keskitetysti tarjottu järjestelmä voi rajata viranomaisten mahdollisuuksia järjestää tehtäviään kokonaisuuden kannalta tehokkaimmalla tavalla. On myös mahdollista, ettei järjestelmä esim. tietoturvaltaan tai toiminnallisuudeltaan vastaa kaikkien tietojen käsittelyvaatimuksiin, jolloin osa valtionapuhakemuksista tai niiden sisältämistä tiedoista on käsiteltävä muualla.

*Kysymys:* 1.3 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

*Vastaus:* VA-järjestelmän rooli asiarekisterinä sekä siihen liittyvät asianhallinnan prosessien tarpeet on huomioitava järjestelmän toiminnallisuuksissa ja tietosisällössä (esim. sähkö2 ja TOS). On myös huomioitava tarpeet erillisen asiarekisterin yhdistämiseksi valtionapuviranomaisten muuhun toimintaan ja asiakirjojen hallintaan esimerkiksi tilanteissa, joissa valtionapuhakemusprosessin valtionapuprosessin asiakirjat liittyvät viranomaisen muihin prosesseihin. VA-järjestelmän on mahdollistettava asiakirjatiedon sähköinen välittäminen viranomaisten muihin järjestelmiin.

*Kysymys:* 1.4 Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat veloitteet 32 b §:n 1 momentti: Onko perusteltua, että kukin valtionapuviranomainen toimii tiedonhallintalaissa

tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä, vai tulisiko tiedonhallintayksikölle kuuluvien tehtävien toimivallasta säätää jollakin muulla tavalla?

*Vastaus:* Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon edellä mainittu valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n säännös ja arvioida sen merkitystä suhteessa ehdotettuun sääntelyyn, jossa kukin valtionapuviranomainen toimisi tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä.

Tiedonhallintayksikön vastuulla on kuvata mm. tietojärjestelmät, niiden väliset sidokset ja rajapinnat sekä julkaista tietoja asiarekistereiden ja palveluissa käytettävien järjestelmien avoimista rajapinnoista ja hakuehdoista. Keskitetysti tarjottavan järjestelmän osalta näitä tulisi kuvata keskitetysti siten, että tiedonhallintayksiköt voivat omissa tiedonhallintamalleissaan viitata ko. kuvauksiin.

*Kysymys:* 1.5 Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat veloitteet 32 b §:n 2 momentti: Onko säännöksen 2 momentissa säännelty tietojen tallentamisvelvollisuus perusteltu ja jos on, tulisiko tallentamistavasta säännellä tarkemmin?

*Vastaus:* Tavoitteena lienee, että haettavaksi julistetut valtionavustukset ja niiden hakukanavat ovat löydettävissä yhdestä paikasta. Vaatimus olisi hyvä muotoilla kuvaamaan tavoitetta. Manuaalisen tiedonsiirron välttämiseksi riittänee tiedonhallintalain yleinen vaatimus viranomaisten välisen jatkuvan tiedonvaihdon sähköistämisestä, mutta tallentamisen sijasta/lisäksi olisi hyvä puhua tietojen välittämisestä ja rajata mitä tietoja tavoitteen saavuttamiseksi minimissään tarvitaan.

### **Lopuksi**

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi selvästi ilmetä suunniteltujen muutosten suhde valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja toimivaltaan.

Kanslia edellyttää, että valtioneuvoston asiarekisterin ja VA-tietojärjestelmän välille rakennetaan integraatio, jonka avulla saadaan siirrettyä valtioneuvoston yhteiseen asianhallintajärjestelmä Vahvaan automaattisesti tieto vireillä olevista valtionavustusasioista sekä niihin liittyvät asiakirjat.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Hallitussihteeri

Heidi Alajoki

