

Asia: VN/15936/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain ja valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esityksestä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettua lakia (jälj. Tori-laki) ja valtion virkamieslain 7 §:ää. Ehdotettujen muutosten tavoitteiksi on lausuttu valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tiedonhallinnan ohjauksen ja rekisterinpitovastuiden täsmentäminen sekä palvelukeskuksen päätöksenteon tehostamisen edellytysten vahvistaminen ja nykyistä paremman poikkeus- ja häiriötilanteisiin varautumisen mahdollistaminen. Tavoitteena on myös selventää palvelukeskuksen (jälj. myös Valtori) ja sen asiakkaiden vastuita ja velvollisuuksia, sekä toimivaltuusperusteita yhteisten palvelujen tuottamisessa ja käytössä. Edelleen esitetään, että eri toimijoiden roolien selkeyttämistä koskevien muutosehdotusten tarkoituksena on entisestään parantaa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen laatua, turvallisuutta, kustannustehokkuutta ja yhteen toimivuutta.

Pidän lausuttuja tavoitteita tärkeinä ja ehdotuksia niiden saavuttamiseksi pääosin kannatettavina.

2. Yhteiset palvelut

- **Kommentit 2 §:n muuttamisesta**

-

3. Yhteisten palvelujen rekisterinpitäjät

- **Kommentit uuden 2 a §:n lisäämisestä**

Tori-lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi yhteisten palvelujen rekisterinpitäjiä koskeva 2 a §. Esitysluonnoksen mukaan pykälän avulla on tarkoitus poistaa vallinnut epäselvä oikeustila valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tietojen rekisterinpidosta palvelukeskuksen ja sen asiakkaiden välillä. Luonnoksen perustelujen mukaan palvelukeskuksen toiminnassa on tunnistettu Tori-lain mukaisia tehtäviä, joissa se tosiasiallisesti on määrittelemässä käsittelyn tarkoituksia ja keinoja, jolloin sen tulee toimia rekisterinpitäjänä tai yhteisrekisterinpitäjänä. Edelleen perustelujen mukaan tällaiset tehtävät liittyvät pääasiassa palvelukeskuksen Tori-lain 5 §:n mukaiseen yhteisten palvelujen tuottamis- ja kehittämistehtäviin ja niissä erityisesti sen varmistamiseen, että yhteiset palvelut toimivat ja käyttäjät voivat käyttää niitä. Esityksen tarkoitus on mahdollistaa palvelukeskukselle yhteisrekisterinpitäjänä toimiminen tällaisissa tilanteissa.

Mielestäni esitysluonnoksesta ei selvästi käy ilmi, millä perusteella palvelukeskuksen ja sen asiakkaan katsottaisiin toimivan yhteisrekisterinpitäjänä yhteisten palveluiden teknisen toiminnan varmistamiseksi käsiteltävien välttämättömien henkilötietojen osalta sen sijaan, että palvelukeskus toimisi tässä rekisterinpitäjänä. Mielestäni sitä, millä perusteella tässä on katsottu olevan kysymys tehtävistä, joissa palvelukeskus toimisi yhteisrekisterinpitäjänä olisi aiheellista asian jatkovalmistelussa vielä tarkemmin avata.

Yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan ehdotettavan 2 a §:n 2 momentin perustelujen mukaan momentti ei koskisi tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluja. Tämä säännöksen soveltamisalaa koskeva toteamus jää sellaisenaan irralliseksi ja tarkemmin perustelemattomaksi.

4. Yhteisten palvelujen käyttöönoton ja liittämisen hyväksyminen

- **Kommentit uuden 7 §:n lisäämisestä**

-

5. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen toimitusjohtaja

- **Kommentit uuden 8 §:n 2 momentin lisäämisestä**

-

6. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen henkilöstö

- **Kommentit 9 §:n muuttamisesta**

Luonnoksen mukaisella esityksellä mahdollistettaisiin virkasuhteen käyttäminen palvelukeskuksen henkilöstön palvelussuhteissa. Henkilöstön palvelussuhteista ja niiden täyttämistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotuksen mukaisen 9 §:n perustelujen mukaan ehdotuksen tarkoituksena on myös parantaa palvelukeskuksen varautumiskykyä mahdollistamalla tarvittaessa virkasuhteen käyttö sellaisissa tehtävissä, jotka ovat kriittisiä turvallisuuden-, jatkuvuudenhallinnan ja häiriötilanteiden hallinnan kannalta. Perusteluissa tällaisina tehtävinä mainitaan esimerkkeinä sellaiset valmius- ja turvallisuustehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai olennaisesti kyberturvallisuuteen vaikuttavat tehtävät. Esitysluonnoksen mukaan palvelukeskus voisi jatkossa käyttää kriittisimmässä turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvissä tehtävissä myös virkasuhdetta silloin kun sen arvioidaan olevan tarkoituksenmukaisinta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 9 kohdan muuttamista niin, että palvelukeskuksen virka, johon kuuluu tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä, edellyttäisi Suomen kansalaisuutta. Ehdotuksen mukaiselle esitykselle Suomen kansalaisuuden edellyttämisestä on tuotu esiin vartenotettavia perusteluja. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole laajemmin arvioitu virkasuhteen edellyttämistä tällaisiin tehtäviin, vaan luonnoksen perusteella tällaisessa tehtävässä voisi edelleenkin olla työsopimussuhteessa oleva henkilö.

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä säädetty vastuu virkatoimista.

Vaikka Valtori on valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva virasto, sen Tori-toiminnasta vastaa työsuhteinen henkilöstö ilman sellaista virkarikosoikeudellista vastuuta, joka virkamiehillä on. Nyt kysymyksessä oleva esitysluonnos tarjoaisi vain vähäisiä parannuksia laillisuusvalvontatyössä ongelmallisiksi todettuihin Valtorin toiminnan perusrakenteisiin ja niihin liittyviin vastuukysymyksiin.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on 15.4.2024 oikeusministeriölle rikosoikeudellisen virkavastuun nykytilaa ja yleisiä kehittämistarpeita koskevasta arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2) ja virkarikossääntelyn kehittämistarpeita koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön julkaisuja; Mietintöjä ja lausuntoja 2024:1) antamassaan lausunnossa EOAK/426/2024 todennut:

”Viime vuosikymmeninä julkishallinnon toimintoja on siirretty virkamiehiltä työntekijöiden hoidettaviksi ja samalla virastoista palvelukeskuksiin ja yhtiöihin (esim. Valtori, Palkeet, HAUS ja Hansel Oy) sekä valtion liikelaitoksiin (Senaatti-konserni). Tämä laaja rakennemuutos antaa nähdäkseni erityisen syyn tarkastella vastuukysymyksiä kokonaisuutena.

Pidän julkisyhteisön työntekijöiden, kuten esimerkiksi vankiloiden ja varuskuntien rakennusten turvallisuudesta ja terveellisyydestä vastaavien Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden, rikosoikeudellisen virkavastuun suppeutta erityisen merkittävänä nykyjärjestelmän ongelmana.”

Kehitys valtionhallinnossa on johtanut 2000-luvulla yhä selvemmin siihen, että keskeisiä hankintoihin ja omaisuuden hallinnointiin liittyviä julkisia tehtäviä hoidetaan työsuhteisen henkilöstön toimesta (erityisesti Palkeet, Valtori ja Senaatti-konserni) siitä huolimatta, että juuri tällaisiin tehtäviin liittyvät yleensä esimerkiksi suuret korruption riskit.

Oikeusasiamies on mainitussa lausunnossaan viitannut siihen, mitä apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on Senaatti-kiinteistöjen toimintaan liittyvien vastuukysymysten osalta todennut 15.4.2020 tekemässään ratkaisussa EOAK/777/2019:

”Pidän oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka edellä todetuin tavoin valtion organisaation sisällä vallitsee vuokralaisena toimivan viraston johdon ja vuokranantajana toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Tätä epäsymmetriaa korostaa edelleen se, että toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvät viraston johdon toimintamahdollisuudet suhteessa liikelaitokseen ovat valtion vuokrajärjestelmän rakenteesta ja toimenpiteiden vuokravaikutuksista johtuen hyvin rajalliset. Liikelaitoksen työntekijät voivat ilman syytteen uhkaa laiminlyödä sellaisia kiinteistön omistajalle kuuluvia toimenpiteitä, joiden tekemättä jättämisestä toimitiloissa toimivan viraston johto voi joutua jopa rikosoikeudelliseen vastuuseen antaessaan toiminnan jatkua kyseisissä tiloissa.

Yleensä lähdetään siitä, että ankarimman vastuun tulisi kohdentua tahoon, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää ja määrätä tarvittavista toimenpiteistä ja myös resurssien käytöstä. Valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvien toimitilojen turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyvissä kysymyksissä ankarimmat vastuut näyttävät kuitenkin tämän lähtökohdan vastaisesti kohdistuvan tiloja käyttävien virastojen esimiehiin, joiden toimintamahdollisuudet valtion vuokrajärjestelmän rakenteista johtuen ovat käytännössä usein vähäiset.”

Se, mitä apulaisoikeusasiamies Pölönen on todennut vastuiden epäsymmetriasta, kuvaa hyvin myös Valtorin työsuhteisen henkilöstön ja sen virkasuhteisten asiakkaiden vastuuasemia, kun kysymys on valtion yhteisistä tieto- ja viestintäteknisistä palveluista ja näiden tuottamiseen liittyvistä tietoturva-, valvonta- ja lokienhallinnan palveluista, joissa ei käytetä julkista valtaa.

Valtorissa myös tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä hoidetaan nykyisin työsuhteissa, vaikka julkisyhteisön työntekijöiden rikosoikeudellinen virkavastuu rajoittuu vain lajus- ja salassapitorikoksiin. Julkisyhteisön työntekijät eivät siis pelkästään asemansa perusteella voi syyllistyä tavanomaisimpiin virkarikoksiin kuten tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai virkavelvollisuuden rikkomiseen. Valtorin asiakasvirastojen virkamiehet sen sijaan

kuuluvat laajan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin myös Valtorin tarjoamien palveluiden osalta. Tilanne on vastuuasemien osalta epäsymmetrinen vastaavalla tavalla kuin edellä mainitussa Senaatti-kiinteistöjä koskeneessa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on edellä mainitussa tuoreessa lausunnossaan todennut, että korruption ja väärinkäytösten todennäköisyys on suurimmillaan virkatoiminnassa tai sellaisen julkisen tehtävän hoitamisessa, joka

- ei ole julkista (liikesalaisuudet, tietolähdetoiminta),
- johon liittyy merkittäviä taloudellisia intressejä ja laajaa harkintavallan käyttöä (esimerkiksi hankinnat),
- johon osallistuu suppea, pitkään yhdessä ollut ja itseään oman harkintansa mukaan täydentänyt henkilöpiiri,
- joka on itsenäistä ja riippumatonta eikä sitä valvota.

Valtorin toimintaan liittyy erityisesti laitteiden, ohjelmistojen, tietoliikenne- ja viestintäpalveluiden sekä näihin liittyvien infrastruktuuri- ja tukipalvelujen hankintoihin ja hankintojen valvontaan sekä hinnoitteluun liittyviä riskejä, joiden valvonta ilman syvällistä teknistä ja sopimusoikeudellista osaamista sekä yksityiskohtiin perehtymistä on käytännössä vaikeaa. Valtorin toimintaan liittyy niin ikään sektoreita (esim. integraatiopalvelujen tuottaminen ja turvallisuusverkkotoiminta, jälj. Tuve-toiminta), joilla toimitaan korostetun itsenäisesti ja riippumattomasti eikä toiminta ole julkista.

Pidän Valtorin toimintaa suurelta osin sellaisena, joka kuuluisi hoidettavaksi virkasuhteissa tai ainakin niin, että myös työntekijöiden rikosoikeudellinen vastuu olisi laajaa. Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudelliset vastuut poikkeavat edellä todetuin tavoin toisistaan. Julkisyhteisön työntekijöihin sovelletaan rikoslain 40 luvun säännöksiä vain rajoitetusti, jollei tehtävien suorittamiseen sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten useimmiten vain lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §).

Valtorissa jopa valtion turvallisuudelle tärkeästä Tuve-toiminnasta vastaavat virkamiesten sijasta työntekijät sekä yksityiset palveluntuottajat ja heidän alihankkijansa. Tähän ongelmalliseen rakenteeseen liittyviä vastuuongelmia on yritetty paikata sillä, että julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 20 §:n (Tuve-laki) mukaan turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja turvallisuusverkkolain 6, 8 ja 10 §:ssä tarkoitettujen palveluntuottajien alihankkijoiden palveluksessa oleviin henkilöihin ja mainitun lain 8 ja 10 §:ssä tarkoitettuun palveluntuottajaan muussa kuin virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa oleviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia

säännöksiä heidän suorittaessaan turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan myös mainitun lain 6 ja 8 §:ssä tarkoitettujen yhtiöiden hallituksen jäseniin ja muihin palvelutuottajien päättävissä toimitelmissä oleviin sekä alihankkijoiden päättävissä elimissä oleviin heidän tehdessään turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Tuve-lain 20 §:ssä tarkoitetaan ilmeisesti laajaa rikosoikeudellista virkavastuuta myös Valtorin omien työntekijöiden osalta. Kun sekä Tori- että Tuve-tehtäviä hoitava työntekijä hoitaa Tori-tehtäviä hänellä on suppea rikosoikeudellinen virkavastuu, mutta Tuve-tehtävissä vastuu muuttuu laajaksi.

Valtorin palveluntuottajille ja heidän alihankkijoilleen edellä todettu laaja rikosoikeudellinen virkavastuu, jota Valtorin omilla työntekijöillä ei siis kaikissa tehtävissä lähtökohtaisesti ole, saattaa käytännössä olla yllätys. En ole myöskään vakuuttunut siitä, että palveluntuottajien osalta Tori- ja Tuve-tehtävät ovat erotettavissa niin, että voidaan selvästi todeta, milloin tehtäviin liittyy laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Esitysluonnoksen mukaan integraatiopalvelujen tuottajasta ja sen tehtävistä säättämisellä tavoitellaan Tori-palvelujen aiempaa parempaa yhteensovittamista toimialasidonnaisiin ja Tuve-palveluihin, jolloin toimintojen rajat saattavat entisestään hämärtyä.

Totean, että Valtoriin liittyy laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta ongelmia myös sen vuoksi, että sen toimintaan liittyy olennaisena osana valtio-oikeushenkilön sisäisiä ”sopimuksiksi” kutsuttuja järjestelyjä, joihin perustuen valtio-oikeushenkilön sisällä tehdään valtion varallisuusasemaan vaikuttamattomia sisäisiä varainsiirtoja virastojen välillä.

Virkavelvollisuuden sisältö löytyy virkarikosasioissa yleensä täsmällisimmin määriteltynä virastojen työjärjestyksistä ja hallintosäännöistä eli lakia alemman tasoista säännöksistä. Yhtiöissä tai niiden toimintaa jäljittelevissä muissa toimijoissa vastaavia ”säännöksiä tai määräyksiä” ei kuitenkaan välttämättä ole, vaikka ne hoitaisivat julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää. Yhtiön johdon antamat yksityisoikeudelliset työnjohdolliset ohjeet ja määräykset eivät yleensä voi rikosoikeudellisesti merkittävällä tavalla välittömästi määrittää rangaistavan menettelyn rajoja vastaavalla tavalla kuin julkisyhteisön sisäiset normit. Myöskään yhtiöiden tai palvelukeskusten tekemät sopimukset eivät yleensä ”kelpaa” rikoslain 40 luvussa tarkoitetuiksi säännöksiksi tai määräyksiksi.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen on 17.6.2020 antamassa ratkaisussaan EOAK/3533/2019 todennut tähän liittyen myös Valtoriin soveltuen seuraavaa:

”Pidän laillisuusvalvonnan ja palkkionsaajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena myös sitä, että palkkioiden maksatukseen liittyvät Palkeiden toimintaa koskevat tavoiteajat on ilmeisesti määritelty vain Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetussa laissa (179/2019) tarkoitetuissa palvelusopimuksiksi otsikoiduissa asiakirjoissa tai niiden liitteissä ja

palvelukuvauksissa, eikä siis sellaisissa säännöksissä ja määräyksissä, joihin virkavastuun katsotaan yleensä voivan perustua.”

Rikoslain 40 luvussa käytetty ilmaisu ”säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus” ei ylipäättänsä sovi työntekijöihin, koska työntekijöillä ei ole virkavelvollisuutta. Työntekijöiden osalta parempi ilmaisu olisi ”työtehtävien sisältöä ja työhön liittyviä velvollisuuksia koskevien säännösten tai määräysten rikkominen”.

7. Valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottavan palvelukeskuksen asiakkaat

- **Kommentit uuden 10 §:n 2 momentin lisäämisestä**

-

8. Integraatiopalvelujen tuottaja ja sen tehtävät

- **Kommentit uusien 13 § ja 14 §:n lisäämisestä**

Esitysluonnoksen mukaan integraatiopalvelujen tuottajasta ja sen tehtävistä säätämällä tavoitellaan Tori-palvelujen aiempaa parempaa yhteensovittamista toimialasidonnaisiin ja turvallisuusverkon palveluihin sekä palvelujen yhdistämisen ja laatuvaatimuksien täyttymisen varmistumisesta asiakkaille seuraavia hyötyjä.

Tässä yhteydessä katson aiheelliseksi tuoda esiin Valtorin organisaatiomallin lainmukaisuutta koskevan apulaisoikeusasiamies Pölösen ratkaisun (EOAK/1686/2019). Ratkaisussa oli kysymys siitä, kuinka pitkälle menevää ja täydellistä toiminnan erottamista muusta toiminnasta julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annetun lain (jälj. Tuve-laki) 8 ja 10 § edellyttävät. Lainkohtien mukaan Valtorin on erotettava Tuve-laissa tarkoitettu toimintansa ”hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti” muusta toiminnastaan. Näkemykseni mukaan jatkovalmistelussa esitystä olisi aiheellista arvioida myös Tuve-lakiin sisältyvän eriyttämisvelvoitteen valossa.

Tori-toimintaan liittyvästä integraatiopalvelujen tuottajasta ja sen tehtävistä säätäminen merkitsisi palvelukeskukselle uutta lakisääteistä tehtävää. Kun ehdotuksen tavoitteena on täsmentää palvelukeskuksen rekisterinpitäjä- ja tiedonhallintavastuita, olisi mielestäni aiheellista, että kysymys rekisterinpitäjästä arvioitaisiin esitysluonnoksessa myös tämän tehtävän kohdalla.

9. Varautuminen ja palvelutuotannon häiriötilanteet

- **Kommentit uusien 15 §:n 3 ja 4 momentin lisäämisestä**

Esitysluonnoksen mukaan valtiovarainministeriö voisi Tori-lain 15 §:n 2 momentin mukaisessa palvelujen tuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muussa tärkeysjärjestyksessä poiketa kuulemisvelvoitteesta, jos määrittelyn kohteena olevaa periaatetta ei olisi aiemmin vahvistettu ja periaatteen vahvistaminen viipymättä olisi tilanteen kiireellisyydestä, vakavuudesta tai erityisluonteesta johtuen välttämätöntä.

Asian jatkovalmistelussa olisi aiheellista tarkemmin arvioida ja täsmentää paitsi sitä, mitä tilanteen kiireellisyydellä, vakavuudella ja erityisluonteella tässä tarkoitettaisiin myös säännökseen ehdotettua välttämättömyysedellytystä.

10. Esityksen vaikutukset organisaatiosi toimintaan

-

11. Muut kommentit

-

Arjola-Sarja Terhi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin