



15.12.2009

Viite Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe)

Asia **TOIMINTAMALLIEHDOTUS: TIETOSUOJAN TOTEUTUMINEN**

Toimintamallin tausta

Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Hallituksen maaliskuun tietoyhteiskuntapolitiikkaa ja sähköistä asiointia koskevan kannanoton mukaisesti SADe-ohjelman toteuttamisessa noudatetaan seuraavia menettelytapoja:

- Sähköisiä palveluja kehitetään vuorovaikutuksessa palvelujen käyttäjien kanssa huomioiden niiden käytön helppous.
- **Kehittämisen kaikissa vaiheissa huomioidaan kansalaisten tietosuojan toteutuminen ja sen varmistamiseksi toimitaan hyvässä yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa.**
- Julkisen sektorin hankinnoissa hyödynnetään markkinoiden tarjoamia ratkaisuja sekä yksityisen sektorin innovaatioita. Edistetään avointien tietojärjestelmäarkkitehtuurien sekä avoimen lähdekoodin käyttöä julkisen hallinnon järjestelmissä.
- Sähköisten palveluiden kehittämistyössä tehdään ratkaisuja, jotka tukevat palvelujen tuottamista molemmilla kansallisilla kielillä.

Ohjelman asettamispäätöksessä ja toimintasuunnitelmassa todetaan, että näille menettelytavoille laaditaan toimintamallit syksyn 2009 aikana.

Tietosuojan toteutuminen - toimintamalli

Toimintamallin tarve ja sen huomioon ottaminen perustuu lainsäädäntöön, jonka tavoitteena on turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutuminen ohjelmassa tehtävän kehittämistyön kaikissa vaiheissa. Tavoitteena on myös tehdä tältä osin tiivistä yhteistyötä tietosuojavaltuutetun kanssa.

Tietosuojan toteuttamisessa käytetään hyväksi tietoturvallisuuden varmistamiseksi valtionhallinnossa hyväksytyjä menetelmiä ja keinoja.

Tietosuojalla tarkoitetaan henkilötietojen suojaa ja näiden tietojen käsittelyn edellytyksiä. Henkilötietojen käsittelyä on henkilötietojen kerääminen, tallettaminen, järjestäminen, käyttö, siirtäminen, luovuttaminen, säilyttäminen, muuttaminen, yhdistäminen, suojaaminen, poistaminen, tuhoaminen sekä muut henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet.

Henkilötietoja ovat kaikenlaiset luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavat merkinnät, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Tietosuojan lainsäädännöllinen raami muodostuu perustuslain, EY-säädösten ja yleis- ja erityislakien säännöksistä sekä näitä alemmanasteisten normien sisältämisestä säännöksistä ja määräyksistä.

- Perustuslain 10 §:ssä säädetään perusoikeuksiin kuuluvasta yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Säännöksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.
- Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään perusoikeuksiin kuuluvasta julkisuusperiaatteesta. Säännöksen mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.
- Tietosuojaa koskeva keskeinen EY:n säännös on direktiivi (95/46/EY) yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu. Myös EY:n di-

rekitiivi (1999/93/EY) sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista on tässä yhteydessä merkityksellinen.

- Henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki on henkilötietolaki (523/1999). Lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.
- Viranomaisten asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuutta koskeva yleislaki on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999). Lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.
- Henkilötietojen suojaa koskevia yleissäädöksiä ovat myös laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), sähköisen viestinnän tietosuojalaki (516/2004), laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta (617/2009), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).
- Useat erityislait sisältävät henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksi, jotka yleensä tulevat sovellettaviksi yleislainsäädännössä olevien säännösten sijasta. Tällaisia säännöksiä sisältyy mm. yhteiskunnan perustietovarantoja koskeviin lakeihin.
- Tietosuojavaltuutettu on antanut henkilötietojen käsittelyä koskevaa informaatiota sekä ohjeita ja suosituksia, jotka löytyvät osoitteesta: <http://www.tietosuoja.fi>
- Yhteistyö tietosuojavaltuutetun kanssa ohjelmatyön kaikissa vaiheissa on tietosuojan toteutumisen kannalta merkittävää. Tämän yhteistyön merkitystä korostaa henkilötietolain 41 §:n säännökset, joiden mukaan viranomaisen on varattava tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi valmisteltaessa lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia uudistuksia, jotka koskevat henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamista henkilötietojen käsittelyssä.

Toimintamallilla tarkoitetaan asioita, joita täytyy noudattaa SAdE-ohjelman palvelukokonaisuushankkeiden kaikissa vaiheissa, ja toimintatapaa, jonka avulla malli kytketään ohjelman hankkeiden ohjaus- ja hallinnointikäytänteisiin sekä varsinaiseen hankkeissa tehtävään kehittämistyöhön.

Toimintamallin kuvaus

Toimintamallin tavoitetila palvelukokonaisuushankkeissa:

- Varmistaa perusoikeuksiin kuuluvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan toteutuminen.
- Tehdä mahdolliseksi kehittämistyön tavoitteiden toteuttaminen siten, että tietosuojan asettamat vaatimukset on otettu huomioon.
- Varmistaa tiivis yhteistyö tietosuojavaltuutetun kanssa.

Edellä kuvatun lainsäädännöllisen raamin asettamat velvoitteet voidaan kiteyttää seuraaviin keskeisiin periaatteisiin:

- Julkisuuslain 18 §:ssä säädetään *hyvästä tiedonhallintatavasta*. Pykälän mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa erityisesti:
 1. pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä;
 2. laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista, jollei tiedon antaminen ole vastoin lain säännöksiä;
 3. selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun samoin kuin ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi;

4. suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti ja että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavooin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset;
 5. huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.
- Henkilötietolain 32 §:ssä säädetään *tietojen suojaamisesta*. Pykälän mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta pääsylvä tietoihin ja vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämislä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Toimenpiteiden toteuttamisessa on otettava huomioon käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet, toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset, käsiteltävien tietojen laatu, määrä ja ikä sekä käsittelyn merkitys yksityisyyden suojan kannalta.

Toimintamallin soveltamisohje

Periaatteiden huomioon ottaminen ja soveltaminen käytäntöön:

- Hankkeen kokonaistavoitteisiin on otettava tietosuojan toteutuminen (huomioitava projektien ja työryhmien asettamispäätöksissä).
- Hankkeen tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeiset tietosuojan toteutumiseen liittyvät kysymykset on määriteltävä ja otettava osaksi hankkeen kokonaishallintaa.
- Keskeisten tietosuojakysymysten toteutumisen tilaa on säännöllisesti seurattava ja niitä on tarvittaessa täsmennettävä hankkeen kuluessa. Lisäksi on seurattava tietosuoja koskevan lainsäädännön tilaa ja kehitystä sekä tehtävä tältä osin tarvittaessa esityksiä hankkeen tavoitteiden toteutumisesta tukeviksi lainsäädäntötoimenpiteiksi.
- Hankkeessa toteutettavissa yksittäisissä projekteissa ja työryhmissä on keskeiset tietosuojakysymykset yksilöitävä ja tarkennettava projekti- ja työryhmäkohtaisesti. Niiden toteutumisen tilaa on säännöllisesti seurattava ja seurannan tuloksista on raportoitava ohjaaville tahoille. (Tässä yhteydessä on erityisesti otettava huomioon mahdollisiin toimeksiantosopimuksiin liittyvät tietosuojanäkökohdat.)
- Keskeisiä tietosuojakysymyksiä koskevissa ongelmatilanteissa (riskitaso kohoaa) on hankkeen alaisten projektien ja työryhmien tehtävä raportoinnin yhteydessä ohjaaville tahoille myös ratkaisuehdotukset korjaaviksi toimenpiteiksi.
- Projektihenkilöstölle ja työryhmien jäsenille on tarvittaessa järjestettävä koulutusta/perehdytystä tietosuojalainsäädännöstä ja sen keskeisistä periaatteista.
- Hankkeen kuluessa voidaan tarvittaessa tietosuojan toteutumisen tilannetta auditoida hankkeen ulkopuolisen tahon toimesta. Auditointiajankohdat ja -kohteet on määriteltävä etukäteen.
- Hankkeen projektien ja työryhmien on huolehdittava, että tietosuojan toteutumisen vaatimukset otetaan huomioon myös hankkeen lopputulosten täytäntöönpanovaiheessa.
- Tietosuoja koskevien kysymysten tiedostaminen ja periaatteiden huomioon ottaminen kuuluu kaikkien hankkeessa työskentelevien vastuulle. Jokaisessa hankkeen projektissa tai työryhmässä tulisi olla tietosuojakysymyksiin perehtynyt henkilö (tietosuojan vastuhenkilö).

- Hankkeen projektit ja työryhmät voivat konsultoida tietosuojavaltuutetun toimistoa työn kuluessa esille tulleista tietosuojakysymyksistä ja ongelmista. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimistolle varataan mahdollisuus osallistua hankkeen projektien ja työryhmien toimintaan myös jäsenenä tai asiantuntijana.

Toimenpide-ehdotukset johtoryhmälle

- Toimintamalli käsitellään hankkeen johtoryhmässä (johon kutsutaan tietosuojavaltuutetun toimiston edustaja).
- Johtoryhmän asialistalla on säännöllisin väliajoin tietosuojan toteutumisen tilannekatsaus projekteittain ja/tai työryhmittäin.
- Johtoryhmä vahvistaa mahdolliset tietosuojan toteutumisen auditointiajankohdat ja niiden painopistealueet.

LIITTEET

JAKELU

SADe-ohjelman johtoryhmä



SADe-ohjelman toimintamallityöryhmä D4: Avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käytön edistäminen - Toimintamalliehdotus

1 Tausta

Hallituksen 6.3.2009 kannanotossa todetaan, että julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä edistetään avointen tietojärjestelmäarkkitehtuurien sekä avoimen lähdekoodin käyttöä. Lähtökohta on kirjattuna myös SADe-ohjelman asettamispäätökseen (päiväty 14.4.2009).

SADe-ohjelman johtoryhmä asetti tämän tavoitteen valmistelua varten työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia toimintamalli SADe-ohjelman palvelukonaisuuksille.

Työryhmä tukeutui työssään SADe-hankkeen loppuraportin aihetta koskeviin linjauksiin sekä niitä valmisteltaessa syntyneeseen tausta-aineistoon sekä voimassaoleviin suosituksiin ja eri hallinnonaloilla vallitseviin käytäntöihin. Koska valmistelutyössä ei varsinaisesti käsitelty avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käytön edistämistä, on määritelmät ja lähtökohdat käsitelty laajahkosti tässä dokumentissa.

2 Määritelmät, lähtökohdat ja rajaukset

Avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käyttö julkisessa hallinnossa on lisääntynyt suhteellisen tasaisesti. Avoimella tai vapaan lähdekoodin ohjelmistolla tarkoitetaan voimassaolevan JHS-suosituksen määrittelemänä ohjelmistoa, jonka käyttöehdot (lisenssi) sallivat käyttäjälleen seuraavat oikeudet:

1. ohjelmaa saa käyttää mihin tarkoitukseen tahansa
2. oikeuden kopioida ja levittää ohjelmaa
3. oikeuden luoda ohjelman muunnelmia ja levittää niitä
4. oikeuden ohjelman lähdekoodin, jota hän voi hyödyntää
5. oikeuden yhdistää muihin ohjelmiin ja levittää ohjelmaa toisten ohjelmien kanssa.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta ja valtiovarainministeriö ovat edistäneet avoimen lähdekoodin käyttöä julkaisemalla sen mahdollistavia mallisopimusehtoja, käyttöä ohjaavia suosituksia sekä jakelemalla paketoituja avoimeen lähdekoodiin perustuvia ohjelmistoja.



Avoimen lähdekoodin ohjelmistoja on tässä väljästi luokiteltu niiden **käyttötarkoituksen perusteella neljään kokonaisuuteen:**

1. Perustietotekniikka (infrastrukturi). Näitä hyödynnetään jo nyt laajasti julkishallinnossa esimerkiksi Linux, WWW-palvelinohjelmistot ja tietokannat.
2. Sovelluslustoituotteet. Esimerkiksi portaalituotteet, wikit, blogit ja oppimislustat. Myös näitä tuotteita on laajasti käytössä ja niihin liittyviä palveluita on saatavilla.
3. Paketoidut loppukäyttäjätökalut. Esimerkiksi OpenOffice, Firefox-selain
4. Julkishallinnon käyttötarkoitukseen räätälöidyt ohjelmistot. Esimerkiksi osa Oulun yhteispalvelun ohjelmistot.

SADe-ohjelmassa voidaan hyödyntää kaikkien näiden luokkien ohjelmistojen. Palvelukokonaisuuksissa tuotettavat ohjelmistokomponentit kuuluvat viimeiseen luokkaan, mikäli ne lisensoidaan avoimen koodin ehdoilla. Tämä edistää ja helpottaa komponenttien käyttöönottoa, koska se madaltaa käyttöönottokynnystä. Tuotteista ei tarvitse maksaa erillisiä lisenssimaksuja ja niihin ei liity monimutkaisia sopimuskäytäntöjä. Kaikilla komponenteilla pitää olla toimiva tuki, mistä yleensä laaditaan erillinen kilpailutettu sopimus.

Avoimen lähdekoodin ohjelmistojen **edut:**

- ohjelmistokehityksen nopeutuminen
- paikallisten toimijoiden kilpailuedellytysten lisääntyminen
- toimittajariippuvuuden vähentyminen ja vapaa kilpailu
- yhteiskunnallinen riippumattomuus
- kustannussäästöt
- kansalaisten yhdenvertaisuuden parantuminen
- lähdekoodin tarkastettavuus
- parempi sitoutuminen avoimiin standardeihin

Haasteet:

- ohjelmistojen saatavuus ja sopivuus
- kaupallisten toimijoiden löydettävyyden
- ylläpito ja muutoksenhallinta
- ohjelmistojen käyttöönottoon liittyvän oman asiantuntemuksen tarve.

Lisätietoja avoimen koodin käytöstä löytyy: [JHS 169 Avoimen lähdekoodin ohjelmien käyttö julkisessa hallinnossa](#).

3 Toimintamalliehdotus

3.1. Tavoitteet

SADe-palvelukokonaisuudet toteutetaan kustannustehokkaasti avoimen lähdekoodin ohjelmistoihin mahdollisimman suuressa määrin perustuen. Palvelukokonaisuudet perustuvat laajasti ja vapaasti saatavilla olevaan perustietotekniikkaan. Palvelukokonaisuuksien monikielisyyden ja saavutettavuuden vaatimukset on toteutettu avoimiin standardeihin perustuen.

Palvelukokonaisuuksien toteuttamiseen osallistuu lukuisa joukko erikokoisia yrityksiä ja niihin liittyviä käytönaikaisia ja ylläpitopalveluja voi hankkia useammasta eri lähteestä.

Palvelukokonaisuudet on rakennettu modulaarisesti siten, että kokonaisuuk-
sien osia ja niiden tarjoamaa toiminnallisuutta ja sen toimittajaa voidaan
joustavasti ja kokonaisuutta vaarantamatta vaihtaa tarpeen niin vaatiessa.
Palvelukokonaisuuden tuotteistamisesta vastaavat joko yksityiset yritykset
tai joku viranomainen. Sama tai joku toinen taho vastaa palveluun liittyväs-
tä tuesta.

Komponentteja ja niitä koskevaa dokumentaatiota ylläpidetään kehittäjäyh-
teisöjen ja yritysten toimesta sekä niiden saatavuuden varmistaa ja kehitys-
työtä koordinoi tehtävään osoitettu taho. Samainen taho tai sen muodosta-
ma yhteisö ylläpitää myös tietoa ja tarjontaa muille julkisessa hallinnossa
yleisesti käytössä oleville avoimen lähdekoodin ohjelmistoille.

3.2. Toimintatavat

Valmistelu- ja esiselvitysvaiheissa arvioidaan erikseen avoimen lähde-
koodin sovellettavuus. Tämä edellyttää kartoitusta avoimen lähdekoodin
kehittäjäyhteisöjen, EU:n, yritysten, T&K:n ja kolmannen sektorin tuotta-
masta avoimen lähdekoodin tarjoamasta. Toissijaisena vaihtoehtona tutki-
taan avoimiin rajapintoihin perustuvat vaihtoehdot sekä arvioidaan edelly-
tykset vaatia ratkaisuille avoimiin standardeihin, tietomäärityksiin ja raja-
pintoihin perustuva toteutustapa, joiden pohjalta myös avoimeen lähdekoo-
diin perustuva toteutus mahdollistuisi tulevaisuudessa.

Valmistelu- ja esiselvitysvaiheessa on luotava katsaus ratkaisuihin niissä
maissa, joissa avoimen lähdekoodin ratkaisuja on sovellettu palvelukoko-
naisuuksissa. On tutkittava voidaanko ratkaisu kohtuudella sovittaa Suomen
olosuhteisiin.

Esikaupallisten hankintamenettelyjen ([KOM/2007/799/FINAL](#)) käyttömah-
dollisuus tulisi arvioida toteutuskohteisesti. Esikaupallisten hankintamenet-
telyjen käytön vahvuus on siinä, että tarkoitus on luoda uusia tuotteita julki-
sen ja T&K-sektorin yhteistyönä.

Hankkeiden **toteutusvaiheessa** tehtävissä kilpailutuksissa tulee tarkoin har-
kita, miten kohdellaan avoimen ja suljetun koodin tuotteita. Kohtelun tulee
olla syrjimätöntä. Valmistuotteita hankittaessa avoimen ja suljetun koodin
tuotteita tulee vertailla normaalien kriteerien mukaan ja valita kokonaista-
loudellisesti edullisin. Mikäli kilpailutuksen kohteena on tietojärjestelmä tai
ohjelmistokomponentti, on ennen kilpailutusta päätettävä tuleeko sen olla
avoimen vai suljetun koodin mukaisesti lisensoitu. Tavoitteena on, että nä-
mä hankitaan SADe-ohjelmassa avoimen koodin lisenssiehdoin. [JHS 169](#)
sisältää tarkempaa tietoa kilpailutuksen järjestämisestä.

4 Toimintamallin haasteet ja vaikutukset

Avoimen koodin lisensointimallit tukevat SADe-ohjelman tavoitteita tehty-
jen ratkaisujen levittämisessä koko julkishallintoon.

Avoimella koodilla saavutetaan kiistattomia etuja, mutta niihin sisältyy myös riskejä, jotka ovat osittain samoja kuin suljettujen ohjelmistojen tapauksessa. Esimerkiksi kummassakaan tapauksessa tuotteiden elinkaari ei ole varma ja niihin voi sisältyä yllätyksiä. Joidenkin avoimen koodin tuotteiden tuki on järjestynyt alan pienten toimijoiden kautta, mikä lisää riskiä. Pienen kehittäjäkunnan varassa olevien avoimen koodin hankkeiden jatkuvuus voi olla heikkoa. Tunnetuimmille tuotteille kuten Linux tai Apache on hyvin saatavilla tukea ja niiden jatkuvuus näyttää erittäin vakaalta. Riskit on arvioitava tapauskohtaisesti.

Avoimen koodin tuotteiden asema on vahvistunut ja kaikki suuret toimittajat ovat julkaisseet joitain tuotteita avoimilla lisensseillä tai tarjoavat niitä osana omaa palveluaan. Tästäkin huolimatta edelleen ajoittain alan menettelytapoja ei tunneta.

Järjestelmät koostuvat tyypillisesti usean toimittajan tuotteista. Niissä on käytössä rinnan avoimen ja suljetun koodin tuotteita. Avoimen koodin osuus voi olla käyttökelvoton ilman suljetun koodin tuotetta. Jotta edellä asetetut tavoitteet saavutettaisiin, on nämä kytkennät huomioitava tuotteistamisessa ja mietittävä mahdollisia toisia ratkaisumalleja.

Ohjelmistotalot uusiokäyttävät muissa hankkeissa tehtyä ohjelmakoodia. Tämä on mahdollista, koska heillä säilyy siihen tekijänoikeudet alan yleisten käytäntöjen mukaisesti. Tällaisen koodin tekijänoikeuksia he eivät voi myydä julkisen sektorin toimijalle, joka julkistaisi sen avoimen koodin lisenssillä, koska se rikkoisi aiempia sopimuksia. He eivät voi myöskään itse siirtää koodia avoimeksi koodiksi, koska se lisenssiehtojen mukaan muuttaisi kaikki siihen perustuvat tuotteet avoimeksi koodiksi. Tilattavien avoimen koodin ohjelmistojen tulee olla alkuperäisiä eivätkä ne saa sisältää patentoitua koodia ellei siitä ole patentin haltijan kanssa sovittu.



17.12.2009

Viite Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe)

Asia **TOIMINTAMALLIEHDOTUS: MOLEMMAT KANSALLISET KIELET**

Toimintamallin tausta

Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Hallituksen maaliskuun tietoyhteiskuntapolitiikkaa ja sähköistä asiointia koskevan kannanoton mukaisesti SADe-ohjelman toteuttamisessa noudatetaan seuraavia menettelytapoja:

- Sähköisiä palveluja kehitetään vuorovaikutuksessa palvelujen käyttäjien kanssa huomioiden niiden käytön helppous.
- Kehittämisen kaikissa vaiheissa huomioidaan kansalaisten tietosuojan toteutuminen ja sen varmistamiseksi toimitaan hyvässä yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa.
- Julkisen sektorin hankinnoissa hyödynnetään markkinoiden tarjoamia ratkaisuja sekä yksityisen sektorin innovaatioita. Edistetään avointien tietojärjestelmäarkkitehtuurien sekä avoimen lähdekoodin käyttöä julkisen hallinnon järjestelmissä.
- Sähköisten palveluiden kehittämistyössä tehdään ratkaisuja, jotka tukevat palvelujen tuottamista molemmilla kansallisilla kielillä.

Ohjelman asettamispäätöksessä ja toimintasuunnitelmassa todetaan, että näille menettelytavoille laaditaan toimintamallit syksyn 2009 aikana.

Tässä muistiossa käsitellään "Molemmat kansalliset kielet"-toimintamallia. Toimintamallin tarve perustuu lainsäädäntöön jolla pyritään turvaamaan kansalaisten ja asiakkaiden kielellisten oikeuksien ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen:

- Perustuslain mukaan Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi
- Kielilain tavoitteena on turvata kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä. Viranomais-ten on oma-aloitteisesti huolehdittava yksilön kielellisten oikeuksien toteutumisesta ilman että hänen tarvitsee erikseen vedota niihin.
- Hallintolain mukaan asiointi viranomaisessa on järjestettävä hallinnon asiakkaan kannalta mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Viranomaisen on käytettävä asiallis- ta, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.
- Saamen kielen käyttöä asiointikielenä koskevat samankaltaiset säännökset kuin kansalliskielellä asiointia.
- Erityislainsäädännössä on lisäksi säännöksiä kielellisistä oikeuksista koskien asiointia ja palve- lua eri hallinnonaloilla.
- Asiakasrakenteesta riippuen useiden viranomaisten toiminnassa on tarpeen käyttää asiointikieli- nä myös muita kuin kansalliskieliä.

Toimintamallilla tarkoitetaan asioita, joita täytyy läpi linjan noudattaa SADe-ohjelman palveluko- konaisuushankkeissa ja tapaa, jolla malli kytketään ohjelman hankkeiden ohjaus- ja hallinnointikäy- tänteisiin.

Toimintamallin kuvaus

- TOIMINTAMALLIN TAVOITETILA PALVELUKOKONAISUUSHANKKEISSA:
 1. kansalaiset ja yritykset voivat vaivattomasti ja luontevasti asioida omalla kielellään
 2. varmistetaan viranomaisten mahdollisuudet vuorovaikutukseen asiakkaan kielellä
 3. yhteisesti tuotetut kielineutraalit IT-ratkaisut ovat kustannustehokkaita (esim. yhteisesti tuotettu kieliversio on kustannustehokkaampaa kuin kunkin tahon erikseen tuottamat vastaavat tai lähes identtiset ratkaisut).
- TOIMINTAMALLIN KIRKASTAMINEN:
 1. SADe-johtoryhmän ja sen eri alaryhmien kokoonpanossa ja työskentelyssä otetaan huomioon tarve tukea asiakkaiden/kansalaisten omakielistä asiointia
 2. SADe-ohjelman hankkeissa kehitettävien sähköisten asiointipalveluratkaisujen ja hallinnon sisäisten tietojärjestelmien tulee olla kielineutraaleja.
 3. SADe-ohjelman ja sen hankkeissa tuotettavat tiedotusaineistot ja ohjeistukset tulee olla suomeksi ja ruotsiksi sekä tapauskohtaisen harkinnan mukaan muilla kielillä.
- PERIAATTEET JA NIIDEN KONKRETISOINTI:

Valtiovarainministeriön julkaisut ”Asiointi omalla kielellä” 15/2004. ja ”Julkisten verkkopalvelujen laatukriteerit” 8/2004 yksityiskohtaisia ohjeita asiointin järjestämisestä asiakkaan kielellä sekä verkkopalvelujen laatuvaatimuksista yleisesti. Laatukriteerien toteutuminen edellyttää, että mm. palvelun sisältö, käyttöliittymä, haut ja vuorovaikutukselliset osiot toimivat suomeksi ja ruotsiksi. Edelleen, verkkopalvelun osoite, viranomaisen nimi ja yhteystiedot ovat suomeksi ja ruotsiksi. Verkkopalvelun kielivaihtoehtojen tulisi olla näkyvästi samalla paikalla joka sivulla sekä helposti ymmärrettävissä käyttäjälle. Omakielistä asiointia helpottaa myös se, että eri kieliversioissa voi jokaiselta sivulta siirtyä eri kieliversioon ilman, että täytyy palata aloitussivulle.

Toimintamallin soveltamisohje

- PALVELUKOKONAISUUSHANKKEIDEN VALMISTELUVAIHE:
 1. Palvelukokonaisuushankkeiden vuorovaikutuksessa käyttäjien kanssa tulee ottaa huomioon kielinäkökulma (vrt. toimintamalli käyttäjien kanssa).
 2. Palvelukokonaisuuksien hankesuunnitelmiin tulee sisällyttää kuvaus kansalliskielten ja muiden tarpeellisten kielten toimintamallien huomioon ottamisesta palvelukokonaisuuden kehittämisessä ja valmiiden palveluiden tuottamisessa.
- PALVELUKOKONASUUSHANKKEEN TYÖSKENTELYVAIHE:
 3. Palvelukokonaisuuksien viestinnän tulee olla sekä suomen- että ruotsinkielistä. Asiakaskunnan rakenteesta johtuen on harkittava tarvetta viestiä myös muilla kielillä.
 4. Hankkeiden toteuttamiseen liittyvissä kansalliseen käyttöön tarkoitetuissa tietojärjestelmähankinnoissa (ml. toimintamallit, yhteiset määräykset, portaaliratkaisut, sähköisen asiointin sovellukset sekä hallinnon sisäiset tietojärjestelmät) tulee ottaa huomioon hankittavien teknisten alustojen ja ratkaisujen kieliversiot ja ensisijaisesti pyrittävä kielineutraaleihin valintoihin. Mikäli palvelukokonaisuus tai sen osa suunnitellaan annettavaksi ulkopuolisen tuotettavaksi on varmistettava ulkopuolisen toimittajan kyky tuottaa palvelu tarvittavilla kielillä.
 5. Palvelukokonaisuudet ja -ketjut tulee suunnitella siten että sähköisen, eri kieliversioihin tukeutuvan asiointin tueksi mahdollisesti tarvittavat neuvonta- ja tiedotuspalvelut sekä sähköistä asiointia syventävä tai täydentävä henkilökohtainen asiointi ja palvelu voivat todellisuudessa toimia monikanavaisina saumattomana kokonaisuutena. [Palvelukokonaisuuksien käyttäjien tarpeiden pohjalta selvitetään myös mahdollisuudet palvelujen käytettävyyttä ja esteetöntä saatavuutta edistävien teknisten](#)

- TOIMINTAMALLIN TOTEUTUMISEN SEURANTA
- 6. Yllä olevien ohjeiden toteuttamisen päävastuu on hankkeiden omistajilla. Niiden toteutumisen seurantavastuu on valtiovarainministeriön edustajalla, joka ohjausryhmätoimintaan osallistuu ja joka vastaa hankkeiden hallinnollisista VM:n päätöksistä.
- 7. SAdE-ohjelmaan on nimetty toimintamallitiimi, jonka pohjalta muodostetaan ohjelman alkaessa verkosto, joka tukee toimintamallin käyttöönottoa ja soveltamista. Toimintamallin jalkauttamista varten hankkeiden omistajille ja projektihenkilöstölle järjestetään tarvittaessa koulutusta.

Toimenpide-ehdotukset johtoryhmälle

Kansallisten kielten toimintamallitiimi ehdottaa, että SAdE-johtoryhmä hyväksyy yllä olevat linjaukset ja soveltamisohjeistuksen ohjelmassa noudattavaksi.

LIITTEET

VM:n työryhmämuistiot 8/2004 ja 15/2004

JAKELU

SAdE-ohjelman johtoryhmä



17.12.2009

Viite Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe)

Asia **TOIMINTAMALLIEHDOTUS: VUOROVAIKUTUS KÄYTTÄJIEN KANSSA**

Toimintamallin tausta

Valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe-ohjelman). Hallituksen maaliskuun tietoyhteiskuntapolitiikkaa ja sähköistä asiointia koskevan kannanoton mukaisesti SADe-ohjelman toteuttamisessa noudatetaan seuraavia menettelytapoja:

- Sähköisiä palveluja kehitetään vuorovaikutuksessa palvelujen käyttäjien kanssa huomioiden niiden käytön helppous.
- Kehittämisen kaikissa vaiheissa huomioidaan kansalaisten tietosuojan toteutuminen ja sen varmistamiseksi toimitaan hyvässä yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa.
- Julkisen sektorin hankinnoissa hyödynnetään markkinoiden tarjoamia ratkaisuja sekä yksityisen sektorin innovaatioita. Edistetään avointien tietojärjestelmäarkkitehtuurien sekä avoimen lähdekoodin käyttöä julkisen hallinnon järjestelmissä.
- Sähköisten palveluiden kehittämistyössä tehdään ratkaisuja, jotka tukevat palvelujen tuottamista molemmilla kansallisilla kielillä.

Ohjelman asettamispäätöksessä ja toimintasuunnitelmassa todetaan, että näille menettelytavoille laaditaan toimintamallit syksyn 2009 aikana.

Tässä muistiossa käsitellään **Vuorovaikutus käyttäjien kanssa** -toimintamallia.

Toimintamallilla tarkoitetaan asioita, joita täytyy läpiliinjan noudattaa SADe-ohjelman palvelukokonaisuushankkeissa ja tapaa, jolla malli kytketään ohjelman hankkeiden ohjaus- ja hallinnointikäytänteisiin.

Toimintamallin kuvaus

Määritelmä

Tässä toimintamallissa termin ”käyttäjä” määritelmä on laaja ja sillä tarkoitetaan palvelujen loppukäyttäjää. Käyttäjällä tarkoitetaan siis yksittäisiä ihmisiä, yhteisöjä ja yrityksiä roolissaan palvelujen käyttäjinä sekä myös roolissaan valmisteluun osallistuvina tahoina. Tässä toimintamallissa käyttäjätermillä ei viitata hallinnon organisaatioihin tai henkilöstöön.

Tavoitetila

SADe -ohjelmassa varmistetaan käyttäjien entistä järjestelmällisempi osallistaminen ohjelman eri osissa ja näin mahdollistetaan sellaiset pysyvät toimintamallit, jotka tukevat myös hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä käyttäjiin. Näin ohjelman kautta kehitettävät sähköiset palvelut

- soveltuvat muuttuviin tarpeisiin
- tukevat tasa-arvoa julkisten palvelujen saatavuudessa
- edistävät sähköisten palvelujen käyttöönottoa ja käyttöä
- edistävät innovaatioita julkisten palvelujen laadun parantamiseksi
- vähentävät kustannuksia ja edistävät palvelujen vaikuttavuutta vähentämällä palveluista käyttäjille ja hallinnolle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Mitä toimintamalli tarkoittaa ja miksi se tulee huomioida?

Käyttäjälähtöisyys parantaa julkisten palvelujen laatua, tuottavuutta ja kykyä tuottaa asiakas-kohtaista lisäarvoa. Se on myös keino lisätä käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia ja sitoutumista palvelujen edelleen kehittämiseen sekä varmistaa palvelujen käyttöä. Avoimuus ja osallisuus ovat arvoja sinänsä. Julkisten palvelujen kysyntä kasvaa tulevaisuudessa merkittävästi nykyisestä. Tiukkenevat budjetit ja vaatimukset parempilaatuisten palvelujen tuottamiseksi ovat yhdistelmä, jota ei voida ratkaista ilman käyttäjälähtöisen suunnittelun jalkauttamista koko julkishallintoon.

Käyttäjälähtöinen suunnittelu tarkoittaa sitä, että hankkeiden valmistelu ja palvelujen tuottaminen on:

- Avointa (hallinnon läpinäkyvyys kaikkien valmisteluprosessien ajan)
- Saavutettavaa (selkeän ja ymmärrettävän tiedon jakaminen oikea-aikaisesti)
- Osallistavaa (vaikuttamismahdollisuuksien luominen käyttäjille)
- Vuorovaikutteista (vuoropuhelu käyttäjien kanssa)
- Laaja-alaista (kaikkien eri käyttäjäryhmien kuuleminen)
- Tuloksellista (mittareiden rakentaminen)

Osallisuus tarkoittaa sitä, että valmistelutyössä on mukana niin monia erilaisia ääniä kuin mahdollista. Jotta tässä onnistutaan, on näitä periaatteita sovellettava julkisen toiminnan ja palveluiden kaikissa suunnittelun ja toteuttamisen vaiheissa kyseiseen asiayhteyteen suunniteltuna. Toimintamallin jalkauttamisessa keskeistä on hallinnon sisäinen, hallinnonraajat ylittävä yhteistyö heti valmistelun alusta lähtien.

Olemassa olevat linjaukset

Osa I)

SADe-työssä muutosjohtamisesta vastaaville keskeinen osallisuutta edistävä linjaus on ”Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen” ja siihen pohjautuva muu ohjeistus, jotka on listattu tämän toimintamallin lopussa.

Osa II)

SADe-työssä konkreettisempaa käyttäjälähtöisyyttä edistävä julkaisu on ”Käyttäjälähtöisyys verkkopalveluiden suunnittelussa” ja siihen sisältyvä muu ohjeistus (kuten JHS 129 ja verkkopalvelujen laatukriteeristö), jotka on listattu tämän toimintamallin lopussa.

Toimintamalli – linjausten konkretisointi

Osalle I) Muutosjohtamisesta vastaaville - osallisuudesta

Hankkeen suunnitteluvaiheessa

- Sisällytä vuorovaikutus ja kuuleminen hankesuunnitelmaan. Kartoita myös tähän liittyvät mahdolliset ongelmakohdat ja huomioi, että vuorovaikutus tulee toteuttaa olosuhteisiin nähden kattavimmalla, taloudellisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla.
- Sisällytä ja aikatauluta suunnitelmaan, mitä vuorovaikutuksen muotoja hankkeessa tullaan käyttämään. Niitä voivat olla esimerkiksi työryhmäjäsennydet, lausuntopyyntö, kuulemistilaisuudet, verkkokeskustelufooromit, tutkimukset ja selvitykset. Useita vuorovaikutuksen muotoja voidaan käyttää rinnakkain.
- Laadi viestintäsuunnitelma ja huomioi, että vaikka kyseessä on sähköisen asioinnin kehittäminen, on asiointiin liittyvässä viestinnässä hyvä hyödyntää myös muita kuin sähköisiä viestintäkanavia, jotta myös ne toimijat, jotka eivät käytä sähköisiä viestintäkanavia, tulevat kuulluiksi.
- Jos asiakokonaisuutta valmistellaan yhtä aikaa kahden tai useamman viranomaisen toimesta, huolehdi vuorovaikutuksen koordinoitua järjestämisestä esimerkiksi yhteisin kuulemis- ja keskustelutilaisuuksin.

Hankkeen toteutusvaiheessa

- Viestitä vuorovaikutussuunnitelmasta kaikille asianosaisille tahoille. Huolehdi myös hallinnon sisäisestä tiedottamisesta.
- Varmista, että valmistelusta on saatavilla helposti tietoa. Erityisen tärkeää on, että kaikissa asiakirjoissa ja tiedottamisessa käytetään mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä kieltä.
- Varmista, että myös niillä tahoilla, joilta ei suoraan pyydetä lausuntoa tai muuten kutsuta valmistelutyöhön on mahdollisuus esittää mielipiteensä.
- Huolehdi, että osallistuneilla tahoilla on mahdollisuus kommentoida myös vuorovaikutustilaisuuksista, kuulemisista ja/tai lausuntokierroksista tehtyjä yhteenvetoja.
- Jos järjestetään lausuntokierros, huomioi, että sille pitää varata aikaa 8-12 viikkoa. Jos näin ei voida tehdä, perustele miksi.
- Liitä yhteenvedot lausunnosta ja kuulemistilaisuuksista osaksi hankkeen jatkovalmistelua.
- Huolehdi, että lausunto- ja kuulemisyleenveto on kaikkien nähtävillä HARE:ssa (valtioneuvoston hankerekisteri). Tiedota yhteenvedosta aktiivisesti.

Hankkeen päättämisessä

- Varmista, että saadut kommentit, kannanotot ja näkemykset tuodaan esiin myös päätöksentekovaiheessa ja että päätösesityksestä ilmenevät myös ne näkökohdat, jotka eivät ole jottaneet muutoksiin sekä syyt, joilla tähän ratkaisuun on päädytty.
- Liitä hankkeen loppuraportointiin ja dokumentointiin kuvaus kuulemisesta ja sen onnistumisesta.
- Toimita hankkeen loppuraportti ja tieto jatkotoimenpiteistä kaikille valmistelun kuluessa kuulluille tahoille.

Hankkeen toimeenpanossa ja seurannassa

- Kartoita olivatko osallistuneet ja kuullut tahot tyytyväisiä siihen miten heidän näkemyksensä käsiteltiin osana valmistelua.
- Selvitä katsoivatko päätöksentekijät saaneensa riittävän tiedon asianosaisten tahojen näkemyksistä ja niiden perusteluista.

Osalle II) Käyttäjälähtöisyys

Alla on listattu kunkin vaiheen (suunnittelu, toteutus, ylläpito ja arviointi) osalta ne asiat, jotka kussakin hankkeessa olisi hyvä toteuttaa. Lopussa on lisäksi esimerkkejä muista käyttäjälähtöisyyttä edistävistä toimista joita voidaan toteuttaa, mikäli hankkeen/projektin aikataulut ja resurssit sallivat:

Suunnittelun/esiselvityksen aikana

- Määrittele kohderyhmät
- Huomioi myös erityisryhmät ja palvelun esteettömyys.
- Laadi viestintäsuunnitelma kohderyhmittäin.
- Määrittele tavoitteet ja valitse työvälineet käytettävyyden mittaamiselle.
- Järjestä Otakantaa- kuuleminen (www.otakantaa.fi) käyttäjille ja/tai muissa kohderyhmien käyttämissä palveluissa tai sosiaalisen median yhteisöissä
- Laadi käyttöskenaarioita.
- Jos ei ole mahdollisuutta esiselvitykseen tai taustatutkimukseen, niin hyödynnä olemassa olevia tutkimuksia ja tutustu kansainvälisiin parhaisiin käytäntöihin.
- Järjestä projektiryhmässä käyttäjille käyttäjähaastatteluja, aivoriihiä ja/tai käyttäjätyöpajoja.
- Budjetoi ja aikatauluta toteuttamisprojektin käytettävyyden-, esteettömyys- ja löydettävyydestaus.

Rakentamisen/Toteutuksen aikana

- Toteuta käytettävyyden, löydettävyyden ja esteettömyyden testaus käyttäjillä
- Hyödynnä verkkopalvelujen laatukriteeristön ohjeistusta
<http://www.suomi.fi/suomifi/laatuaverkkoon/laatukriteeristo/index.html>.
- Noudata viestintäsuunnitelmaa.
- Suunnittele käyttäjäpalautteen ja käytettävyyden asiantuntijapalautteen hyödyntäminen osana jatkokehitystyötä.

Ylläpidon/kehittämisen aikana

- Hyödynnä laatukriteeristön ohjeistusta
<http://www.suomi.fi/suomifi/laatuaverkkoon/laatukriteeristo/index.html>.
- Hyödynnä käyttäjäpalautetta tehdyn suunnitelman mukaan.
- Hyödynnä verkostojen kautta tulevia näkemyksiä nostamalla aktiivisesti hankkeen/palvelun kehittämiskysymyksiä esille eri verkostoissa.
- Huolehdi käyttäjien opastamisesta ja informoinnista palvelun sivuilla.

Arvioinnissa

- Hyödynnä laatukriteeristön ohjeistusta
<http://www.suomi.fi/suomifi/laatuaverkkoon/laatukriteeristo/index.html>.
- Hyödynnä käytettävyyden- ja saavutettavuusmittauksia ja käyttäjätilastojen seurantaa.
- Arvioi itse tai tilaa ulkopuolinen arviointi tutkimaan palvelun käyttäjälähtöisyyttä muun muassa suhteessa laatukriteeristöön, muihin annettuihin ohjeisiin ja kotimaisiin ja kansallisiin hyviin käytäntöihin.

Muita käyttäjälähtöisyyttä edistäviä toimia

- Käyttäjätestaukset palvelun rakentamisen eri vaiheissa muun muassa palvelun prototyyppien rakentaminen käyttäjätestauksia varten

- Käytettävän teknologian vaikutusten arviointi
- Palvelumuotokartoitukset
- Laajan otannan paneelitutkimukset
- Asiakasprosessin mallintaminen (Customer Journey Mapping)
- Tilattu ulkoinen arviointi, johon voidaan liittää osallistava arviointi

Toimenpide-ehdotukset johtoryhmälle

Toimintamallitiimi ehdottaa SADe-johtoryhmälle, että käyttäjien kanssa tehtävän vuorovaikutuksen edistämiseksi SADe-hankkeissa ja myöhemmässä kehittämistoiminnassa johtoryhmä lähettäisi toimintamallin tiedoksi JHS-jaostolle sen sisältämien asioiden huomioimiseksi kehitettäessä edelleen JHS-suosituksia (kuten JHS 129, 171, 172, 173).

LIITTEET

Olemassa olevat periaatteet ja linjaukset

Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen

Osallisuuden edistämiseksi Suomen hallinnossa laadittiin vuonna 2005 ”Hallinnon yhteiset periaatteet kansalaisten kuulemiseen”. Periaatteet allekirjoitti ja niitä sitoutui edistämään 13 ministeriön kansliapäällikköä, Kuntaliiton toimitusjohtaja sekä Helsingin, Tampereen, Turun, Vaasan ja Imatran kaupunkien kaupunginjohtajat.

(http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/01_hallintopolitiikka/01_kuuleminen/index.jsp.)

Kansalaiset lähtökohtana – parempaa päätöksenteon valmistelua ja parempia palveluita - OECD-maiden yhteiset avoimuuden ja osallisuuden periaatteet

http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/01_hallintopolitiikka/01_kuuleminen/index.jsp

Läntisten teollisuusmaiden taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (Organisation for Economic Development and co-operation) on julkaissut raportin Focus on Citizens OECD 2009 (www.oecd.org/gov/publicengagement/focus). Osana tätä työtä OECD päivitti jäsenmaiden aiemmin yhdessä luomat avoimuuden ja osallisuuden periaatteet, joille Suomenkin vuonna 2005 laaditut periaatteet pohjautuivat. Päivitetyt OECD-periaatteet on käännetty suomeksi ja ne ovat jatkossa käytössä myös Suomessa.

Kuule kansalaista – käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille

Periaatteet ja laajempi ohje kansalaisten kuulemisesta sekä sähköisen kuulemisen ohjeet julkaistiin vuonna 2005 valtionhallinnolle ja kunnille tarkoitettussa käsikirjassa - Kuule kansalaista – valmistelee viisaasti

(http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20050330Kuulek/name.jsp).

Kuule kansalaista – huoneentaulu

Käsikirjasta on myös tehty yhden sivun huoneentaulu virkamiehille ja viranhaltijoille. Painettua huoneentaulua saa valtiovaraministeriön hallinnon kehittämisosastolta.

Älä edistä kuulemista näön vuoksi – opas kansalaisjärjestöstrategian laatimiseen

Valtionhallinnossa kansalaisten osallisuutta on pyritty edistämään myös ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategiatyöllä, jota tukemaan on laadittu myös opas ”Älä edistä kuulemista näön vuoksi” (VM 2009), jossa käydään läpi keskeisimmät asiat, joita ministeriöiden tulisi huomioida laatiessaan kansalaisjärjestöstrategiaansa. Soveltuu myös suurille ohjelmakokonaisuuksille.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20081111Aelaedi/name.jsp

Valtioneuvoston viestintäsuositukset

Valtionhallinnon viestintää koskevia lakeja ja asetuksia on tarkennettu valtionhallinnon viestintäsuosituksella, jossa asetetaan kerrotaan muun muassa valtionhallinnon viestinnän tavoitteista, tehtävistä ja periaatteista.

<http://www.vnk.fi/toiminta/viestinta/saannokset/fi.jsp>

Ohjeet ovat päivityksen alla – uudet tulossa lähiaikoina.

Käyttäjälähtöisyys verkkopalveluiden suunnittelussa

Ohje antaa käytännön ohjeita ja neuvoja siitä, millä tavalla varmistetaan käyttäjälähtöisyyden toteutuminen verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen eri vaiheissa. Ohje ei kata projektityön, systeemityön eikä palvelun rakentamisen kaikkia työvaiheita eikä siis korvaa niihin liittyviä ohjeistoja, vaan täydentää niitä. Ohje täydentää Verkkopalvelujen laatukriteeristöä ja

JHS 129-suositusta

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20080129Kaeyttae/name.jsp

JHS 129

Suositus opastaa viranomaisia verkkopalveluiden suunnittelussa, toteutuksessa ja hankinnassa. Suositus kuvaa verkkopalvelun tuottamisprosessin ja päähuomio on erityisesti loppukäyttäjälle tarkoitetun käyttöliittymän toteutuksessa ja hyvän palvelun tuottamisessa. Erityistä huomiota on kiinnitetty verkkopalvelun käytettävyyden ja saavutettavuuden varmistamiseen.

<http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs129>

JHS 171

Tässä suosituksessa kuvataan menetelmä kehittämiskohteiden tunnistamiseksi ICT-palveluita kehitettäessä. Tämä suositus on osa ICT-palvelujen kehittäminen-suositussarjaa. Suosituksessa ohjataan valmistautumista toiminnan kehittämisprojektin tai tietojärjestelmähankinnan esiselvitysprojektiin. ICT-palvelujen vaatimusmäärittelyssä on asioita, joissa käyttäjä huomioidaan vaatimusmäärittelyä tehtäessä.

<http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS171/JHS171.html>

JHS 172

Tässä suosituksessa kuvataan julkisen hallinnon esiselvitysmenetelmän toteutusprosessi vaiheittain ja vaiheisiin liittyvät toimintaohjeet. Tämä suositus on osa ICT-palvelujen kehittäminen-suositussarjaa. Vaiheena suositus sijoittuu kehittämiskohteiden tunnistamisen jälkeen. Esiselvityksen tehtävänä on tuottaa tietoa toimintamallien tai tietojärjestelmän kehittämisestä päättävälle sekä määrittää lähtökohdat mahdolliselle tietojärjestelmän hankinnalle.

<http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs172>

JHS 173

Tämän suosituksen tarkoituksena on opastaa tietojärjestelmiä hankkivia organisaatioita järjestelmän hankinnassa antamalla ohjeita ja malleja järjestelmän vaatimusten määrittelemiseksi. Suositus perustuu julkisen sektorin hyviin käytäntöihin ja eri organisaatioiden laatimiin ohjeisiin. Tämä suositus on osa ICT-palvelujen kehittäminen-suositussarjaa. Vaiheena suositus sijoittuu esiselvityksen jälkeen.

<http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs173>

Verkkopalvelujen laatukriteeristö (rakentaminen, kehittäminen, arviointi) VM 7a/2007

Verkkopalvelujen laatukriteeristö on tarkoitettu erityisesti julkisten verkkopalvelujen kehittämisen ja arvioinnin työkaluksi. Kriteeristö koostuu 41 laatukriteeristä, jotka sijoittuvat viidelle arviointialueelle: verkkopalvelujen käyttö, sisältö, johtaminen, tuottaminen ja hyödyt. Kriteeristö on kehitetty valtiovarainministeriön asettamassa yhteistyö-hankkeessa.

<http://www.suomi.fi/suomifi/laatuaverkkoon/laatukriteeristo/index.html>

Suomi.fi –verkkoviestintä – suositukset ja ohjeet (saavutettavuus ja esteettömyys)

Suomi.fi-verkkosivustoilta löytyy verkkoviestintää koskevia suosituksia ja ohjeita eri osa-alueilta kuten saavutettavuudesta ja esteettömyydestä.

<http://www.suomi.fi/suomifi/laatuaverkkoon/index.jsp>

Web Accessibility Initiative (WAI)

Maailmanlaajuisen W3C-konsortion suositukset saavutettavien sivujen tekemiseen..

<http://www.w3.org/WAI/>

WCAG 2.0:n jonka käyttöönottoa EU suosittelee.

<http://www.w3.org/WAI/intro/wcag.php>

Sokeiden ja heikkonäköisten esteettömyysnäkökohtia käsittelevä sivusto
<http://www.nkl.fi/tietoa/esteettomyys/tiedons.htm>

Kuntien verkkoviestintäohje (tulossa uusi versio – ilmestyy helmikuussa 2010)
Kuntien viestintäopas sekä www-viestinnän ohjeet.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;355;741

Lausunto-ohjeet – tulossa lähiaikoina (OM)

JAKELU

SADe-ohjelman johtoryhmä



SADe-ohjelman toimintamallityöryhmä D2: Vuorovaikutus markkinoiden kanssa ja markkinoiden tarjoamat ratkaisut - Toimintamalliehdotus

1 Tausta

Hallitus asetti talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa 6.3.2009 kannanottonaan tavoitteeksi lisätä markkinoiden kanssa tapahtuvaa vuorovaikutusta sekä markkinoilla jo tarjolla olevien ratkaisujen hyödyntämistä julkisen hallinnon palvelujen kehittämisessä tieto- ja viestintätekniikan avulla.

Ministeri Kiviniemen 14.4.2009 asettaman SADe-ohjelman toteuttamisessa tulee hankinnoissa hyödyntää markkinoiden tarjoamia ratkaisuja sekä yksityisen sektorin innovaatiota. SADe-ohjelman johtoryhmä asetti toimintamallia varten työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimintamalliehdotus tätä varten sekä ylläpitää toimintamallia SADe-ohjelmakautena.

Työryhmä tukeutui työssään SADe-hankkeen loppuraportin luvun 11 IT-palvelumarkkinoita koskeviin linjauksiin sekä niitä valmisteltaessa syntyneeseen tausta-aineistoon.

2 Lähtökohdat ja rajaukset

Otsikon mukaisesti kyse on kahdesta kokonaisuudesta: vuorovaikutusmekanismit markkinoiden kanssa ja markkinoilla jo olemassa olevien ratkaisujen hyödyntäminen. Ensin mainittu on jatkuvaa toimintaa ja olemassa olevien ratkaisujen hyödyntäminen huipentuu kilpailutusvaiheessa. Tässä ei käsitellä kilpailutukseen liittyviä kysymyksiä.

3 Vuorovaikutus markkinoiden kanssa

3.1 Tavoitteet

Vuorovaikutuksella pyritään lisäämään markkinoiden tietämystä SADe-ohjelmasta ja toisaalta ohjelman toimijoita markkinoiden tarjonnasta. Vuo-



rovaikutuksen tulisi kannustaa innovaatioiden synnyttämiseen ja niiden hyödyntämiseen, lisätä kilpailua sekä vähentää toimittajariippuvuutta.

3.2 Toimintamallin toimintatavat

Avoimen ja sitä kautta tehokkaan vuorovaikutuksen saamiseksi hankkeissa tulisi tuoda esille toiminnallisia kehittämistarpeita yksilöityjen tarvemäärittysten sijaan. Päämääränä on korostaa markkinoiden kykyä luoda uusia ratkaisuja poiketen vallitsevasta käytännöstä, jossa yksittäiset ja yksilöidyt hankintatarpeet korostuvat. Näin suljetaan mahdollisuuksia hankintojen ulkopuolelle.

Arviointi- ja valmisteluvaiheissa tämän toimintatavan toteuttaminen edellyttää kaupallisten toimijoiden näkökohtien huomioimista (ratkaisujen saatavuus) sekä kaupallisten ja sopimuksellisten toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnissa viimeistään esiselvitysvaiheessa (ratkaisujen riskit ja kustannus).

Tavoitteiden toteutuminen edellyttää **esiselvitysvaiheessa**, että markkinoiden kuuleminen ja valmisteluun osallistuminen tehdään avoimena prosessina. Ennen kilpailutusta voidaan käydä avoin tekninen vuoropuhelu. Esiselvitysvaiheessa tulisi arvioida, voidaanko niin sanottuja [Esikaupallisten hankintamenettelyjen](#) soveltaa, mikäli markkinoilta ei ole saatavissa toiminnallisen tarpeen toteuttavaa ratkaisua.

Markkinoita voidaan kannustaa vuorovaikutukseen laatimalla ja julkaisemalla mahdollisen aikaisessa vaiheessa avoimia toimialakohtaisia tietoarkkitehtuurimäärittäksiä. Avointen ja yhtenäisten prosessikuvausten, sanastojen, käsitteistöjen ja ontologioiden olemassaolo on ennakkoehto rakentavan vuorovaikutuksen aikaansaamiseksi. Se myös vähentää toimittajariippuvuutta.

Vuorovaikutuksen tuloksena, osana investointilaskelmien laadintaa voidaan myös löytää hankkeille vaihtoehtoisia rahoitus-, riskien- ja kustannustenjakomalleja.

Toteutusvaiheessa hankintojen toteuttamiseksi tulee lähtökohtaisesti ja systemaattisesti käyttää hyväksi innovatiivisia hankintamenettelyjä kuten kilpailullista neuvottelumenettelyä ja suunnittelukilpailuja, mikäli ne ovat hankintalain mukaisia kyseisessä hankinnassa. Näiden käynnistäminen voidaan sijoittaa jo esiselvitysvaiheeseen. Teknisessä vuoropuhelussa valmistellaan kilpailutusta, mutta se toimii myös vuorovaikutuskanavana.

3.3 Haasteet ja vaikutukset

Toimintamallin johdonmukaisesta soveltamisesta on odotettavissa, että markkinatoimijat nykyistä oma-aloitteisemmin osallistuvat toimialansa kehittämiseen ja yhteistoimintaan. Tästä on odotettavissa lisääntyntä kilpailua ja nykyistä luovempia ratkaisuja. Vaarana on, että vahvassa asemassa olevat markkinatoimijat suojautuvat omilla vahvuusalueillaan ja pyrkivät vaikeuttamaan uusien toimijoiden edellytyksiä luoda uusia ratkaisuja.

Toimintamallin toteuttamisen esteeksi voi muodostua olemassa olevien standardien ja suositusten sekä tietoarkkitehtuurien määrä ja kattavuus. Teknisen vuoropuhelun käynti toimittajien kanssa voidaan kokea hankalaksi, koska se poikkeaa aikaisemmasta menettelystä, jossa tarjouspyyntö tehtiin virkamiesvalmisteluna visusti salassa.

4 Markkinoiden tarjoamat ratkaisut

4.1 Tavoitteet

Olemassa olevien ratkaisujen hyödyntämisellä pyritään kustannustehokkaampaan nopeampaan toimitukseen. Lisäksi koeteltujen ratkaisujen voidaan katsoa vähentävän toteutusvaiheen riskejä. Tämä alentaa elinkaarikustannuksia. Julkinen sektori voi suurena hankkijana vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen.

4.2 Toimintamallin toimintatavat

Valmisteluvaiheessa on perusteellisesti selvitettävä esitetyn palvelukokonaisuuden toiminnalliset tarpeet ja kartoitettava olemassa olevat ratkaisut, tarjoajat ja palvelut. Myös muiden maiden ratkaisuja on syytä selvittää mahdollisuuksien mukaan. Tiedotuksella huolehditaan, että hanke on laajasti markkinoiden tiedossa. Tähän käytetään uutiskirjeitä ja erilaisia tilaisuuksia.

Esiselvitysvaiheessa tulee kriittisesti arvioida, missä määrin palvelukokonaisuuden määritykset voidaan ratkaista vakiintunein ratkaisuin ja missä määrin tarvitaan juuri palvelualuekokonaisuuden edellyttämää erityistä uutta toiminnallisuutta.

Tulevista hankinnoista voidaan julkaista ennakkoilmoitukset tässä vaiheessa. Se hivenen nopeuttaa kilpailutusta.

Mikäli kyse on palvelusta tai ratkaisusta, jolla on kysyntää myös valtionhallinnon ulkopuolella, voi kyseeseen tulla puitesopimus. Organisaatiot voivat puitesopimuksen sisällä niin sanotuilla minikilpailutuksilla hankkia standardoituja ratkaisuja. Puitesopimuksia voivat sopia yksiköt, joille on annettu siihen valtuus. Tällä hetkellä näitä ovat Hansel Oy ja KL-Kuntahankinnat Oy. Ehdotuksia puitesopimuksiksi voidaan tehdä myös SAden ohjelman klusteriryhmissä.

Julkinen hallinto voi myös luoda markkinoita ja saada aikaan tarjontaa. Esimerkiksi TYVI-palvelu on luonut viestejä välittävien operaattoreiden markkinat. Näiden markkinoiden sisällä voi olla erilaisia palveluratkaisuja ja –tasoja. Markkinoiden tulee olla riittävän isot ja niillä tulee olla selkeät pelisäännöt, jotta aito kilpailutilanne pääsee syntymään.

Toteutusvaiheessa on viimeistään huolehdittava, että palvelun keskeiset tietosisällöt, toiminnallinen dokumentaatio ja rajapinnat ovat sopijaosapuolten saatavilla ilman poissulkevia ehtoja. Teknisessä vuoropuhelussa tarkennetaan onko olemassa olevissa ratkaisuissa riittävät ominaisuudet.

Mikäli päädytään palveluhankintaan, on arvioitava sen vaikutus kilpailutilanteeseen. Palveluhankinnassa tulee huolehtia, että sopimuskauden päätyttyä on mahdollista järjestää kilpailutus, jossa aiemmalle toimittajalle ei muodostu tosiasiallista monopolitilannetta. Mikäli odotettavissa on palvelumarkkinoiden kuihtuminen, on syytä harkita ratkaisun hankkimista omaksi.

4.3 Haasteet ja vaikutukset

Olemassa olevat ratkaisut on tehty olettaen, että toimitaan tietyn prosessin mukaisesti. Erityisesti laajemmalle levinneissä ratkaisuissa taustalla on kokemukset useista organisaatioista ja niiden parhaista käytännöistä. Prosessi ei tyypillisesti ole sama hankkivassa organisaatioissa. Suuri osa valmiin ratkaisun eduista menetetään, mikäli sitä ryhdytään sopeuttamaan kunkin organisaation nykyisen prosessin mukaiseksi. Organisaatioilla tulisi olla valmiutta muuttaa omaa prosessiaan.

Markkinoille ei tulisi syntyä monopoleja tai oligopoleja. Markkinoiden elinkelpoisuutta ja tehtäviä ratkaisuja on syytä arvioida. Laajalle leviävät yhteiset menettelyt voivat sulkea joitain toimijoita pois markkinoilta useiksi vuosiksi.