

IT-KONSERNIOHJAUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖRYHMÄN MUISTIO

Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2010

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hallinnon kehittäminen

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 30.10.2009 julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hankkeen sekä sille IT-konserniohjaustyöryhmän ja IT-konserniohjauksen lainsäädäntötyöryhmän 1.11.2009 – 31.5.2010.

Hankkeen tavoitteena oli kansalaisten tarpeista ja elämäntilanteesta lähtevien palvelujen kehittämiseksi parantaa valtion IT-toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta yli hallinnonala- ja organisaatorajojen, estää päällekkäistä toimintaa, vahvistaa asiakasnäkökulmaa ja parantaa yhteistyötä. Hankkeen tavoitteena oli myös vahvistaa valtion konserniohjausta tietohallinnon kehittämisessä strategisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, hankkeiden ja hankintojen ohjauksen ja normiohjauksen keinoin. Konserniohjausta tuli vahvistaa koskien valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisen yhteisiä osioita, kuten perustietotekniikkaa, perustietovarantoja, valtiotason ja muista yhteisiä arkkitehtuureja, yhteisiä tietojärjestelmiä ja palveluja, yhteentoimivuutta, tietoturvaa ja varautumista, laadunhallintaa ja osaamisen kehittämistä. Tavoitteena oli lisäksi edistää koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta muun muassa helpottamalla ja tehostamalla tietojen automaattista siirtoa julkisen hallinnon organisaatioiden välillä ja uudistaa lainsäädäntöä vastaamaan edellä kerrotulla tavalla sähköisen asioinnin ja hallinnon ohjaustarpeita.

Hankkeen tehtävänä oli:

1. valmistella ehdotus valtionhallinnon IT-toiminnan konserniohjauksen periaateiksi, menettelytavoiksi ja ohjauskohteiksi, sekä tehdä esitys siihen liittyvistä ohjausmenetelmistä,

2. määritellä IT-toiminnan konserniohjauksen kohteet ja keinot,
3. määritellä koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva ohjausmalli ja siinä strategisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, hankkeiden ja hankintojen ohjauksen sekä JHS-suositusten asema,
4. valmistella ehdotus valtionhallinnon IT-toiminnan konserniohjauksen toteuttamisen edellyttämäksi lainsäädännöksi,
5. valmistella ehdotus koko julkisen hallinnon yhteentoimivuutta edistäväksi lainsäädännöksi sekä
6. arvioida SADe-ohjelman muissa hankkeissa tehtyjen selvitysten perusteella muita säädöstämistarpeita ja tehdä niitä koskevia ehdotuksia.

Lainsäädäntöehdotukset tuli laatia hallituksen esityksen muodossa.

Hanketta varten valtiovarainministeriö asetti IT-konserniohjaustyöryhmän ja IT-konserniohjauksen lainsäädäntötyöryhmän. Konserniohjaustyöryhmän tehtävänä oli vastata toimeksiannon 1 – 3 kohdista ja laatia väliraportti 31.12.2009 mennessä SA-De-ohjelman johtoryhmälle ja lainsäädäntötyöryhmän käyttöön. Lainsäädäntötyöryhmän tehtävänä oli vastata toimeksiannon 4 – 6 kohtien suorittamisesta.

IT-konserniohjauksen lainsäädäntötyöryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Miliza Vasiljeff ja jäseniksi IT-johtaja Antti Holmroos, budjettineuvos Jouko Narikka, erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen, lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen, lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä. Jäseniksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Matti Hietanen opetusministeriöstä, osastopäällikkö Jaana Koski sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Anitta Holappa Kansaneläkelaitoksesta ja lakimies Riitta Myllymäki Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän sihteeriksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen ja finanssineuvos Anja Simola valtiovarainministeriöstä ja kutsuttiin projektipäällikkö Susanna Hyvärinen Suomen Kuntaliitosta.

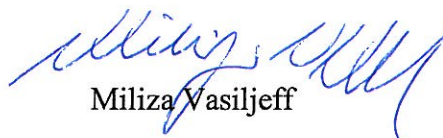
Sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä Jaana Kosken tilalle tuli hallitusneuvos Pekka Järvinen, Antti Holmroosin siirryttyä valtiovarainministeriöstä hänen sijalleen tuli IT-johtaja Matti Franck sekä Susanna Hyvärisen siirryttyä Suomen Kuntaliitosta muihin tehtäviin hänen sijalleen tuli erityisasiantuntija Simo Tanner Suomen Kuntaliitosta.

IT-konserniohjauksen lainsäädäntöryhmä on laatinut

- ehdotuksen hallituksen esitykseksi Eduskunnalle julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaksi lainsäädännöksi
- ehdotuksen: Lagen om styrning av informationsförvaltningen och om informations-systemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen
- ehdotuksen: Lagen om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet
- ehdotuksen valtioneuvoston asetukseksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta.

Saatuaan tehtävänsä loppuun suoritettua työryhmä luovuttaa kunnioittavasti muistionsa valtiovarainministeriölle.

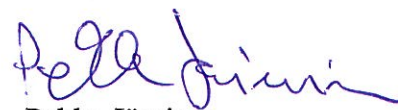
Helsingissä 26. päivänä toukokuuta 2010

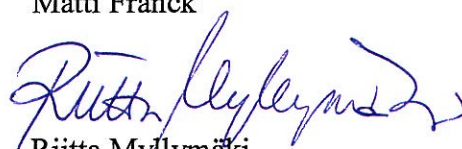

Miliza Vasiljeff


Matti Hietanen


Anitta Holappa

Matti Franck


Pekka Järvinen


Riitta Myllymäki


Jouko Narikka


Olli-Pekka Rissanen


Ilkka Turunen


Auli Valli-Lintu


Anna-Riitta Wallin


Markus Siltanen


Anja Simola


Simo Tanner

**Hallituksen esitys Eduskunnalle julkisen hallinnon
tietohallinnon ohjausta ja tietojärjestelmien yhteentoi-
mivuutta koskevaksi lainsäädännöksi**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön toimialana ja tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta. Yhteentoimivuuteen pyritään ottamalla käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon ja valtionhallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurien suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset ja määrittelyt sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut sekä yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeelliset muut toimenpiteet. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitettaisiin esityksessä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kuin ne käyttävät samoja tietoja. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin ja sen mukaisten yhteentoimivuuden edellyttämien kuvausten ja määrittelysten sisällöstä ja käytöstä.

Ehdotuksen mukaan julkisen hallinnon viranomaisen tulisi ottaa käyttöön yhteisiä palveluja siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Lakiesitys sisältäisi myös säännökset julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta ja julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksista ja standardeista.

Laki koskisi valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia lukuun ottamatta Ahvenanmaan kunnallisia viranomaisia, Kansaneläkelaitosta ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan virastoja ja laitoksia sekä lain tai lain nojalla annetun määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Laki ei kuitenkaan koskisi evankelis-luterilaista kirkkoa eikä ortodoksista kirkkoa.

Lisäksi ehdotetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta koskevat velvoitteet sekä velvoitteet osallistua yhteiseen asiakaspalvelujärjestelmään.

Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2011

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinnolla tarkoitetaan tässä toimintoja, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen perustehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla.

Julkisen hallinnon tietohallintoon katsotaan kuuluviksi ainakin tietohallinnon johtaminen, ohjaaminen, koordinointi ja tietohallintotoiminnan suunnittelu, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito, sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämien arkkitehtuurien ja menetelmien kehittäminen, tietohallinnon infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito, tietohallinnon palvelutuotanto, tietoturvallisuus ja varautuminen sekä tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja -sopimukset.

Julkisen hallinnon tietohallinnon menot olivat vuonna 2009 arviolta yhteensä 2100 miljoonaa euroa. Tämä on noin 23 prosenttia maan koko toimialan markkinoiden koosta. Julkisen hallinnon vuotuisista tietohallintomenoista noin kolme neljäsosaa käytetään olemassa olevien palveluiden tuottamiseen ja loput tietojärjestelmien uudistamiseen. Uudistamisen osuus menoista on pienempi kuin yksityisellä sektorilla. Noin puolet julkisen hallinnon vuotuisista menoista käytetään palvelujen ostoon.

Vuonna 2009 julkisen hallinnon tietohallintomenoista valtion osuus oli x miljoonaa euroa (vuonna 2008 runsaat 800 miljoonaa euroa), kuntien ja kuntayhtymien osuus 910 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen osuus 57 miljoonaa euroa. Tietohallinto-tehtävissä valtionhallinnossa työskenteli vuonna 2009 lähes 4300 päätoimista henkilöä, kunnissa noin 5000 henkilöä ja Kansaneläkelaitoksessa 428 henkilöä. Valtion tietohallintomenoista palkkojen ja palkkioiden osuus oli noin 225 miljoonaa euroa. Kuntien tietohallintomenoista henkilökustannusten osuus oli noin 210 miljoonaa euroa.

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2009 hyväksynyt tarkastusvaliokunnan antaman mietinnön (TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp) johdosta kannanoton (EK 30/2009 vp – K 15/2009 vp). Siinä eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia säädöksiä ja periaatteita ovat ainakin kansainväliset tietoturvalupaukset, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki), arkistolaki (831/1994), henkilökorttilaki (829/1999), laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009), henkilötietolaki (523/1999), tilastolaki (280/2004), laki sähköisen viestinnän tietosuojasta (516/2004) ja viestintämarkkinalaki (393/2003). Ministeriöiden ja virastojen vastuulla olevia toi-

¹ Päivitetty.

minta- ja informaatioprosesseja koskevaa aineellista lainsäädäntöä on myös varsin runsaasti.

Julkisuuslaki määrittelee hyvän tiedonhallintatavan sekä keskeiset keinot sen toteuttamiseksi. Valtionhallinnon tietohallinnon järjestämistä koskevat julkisuuslain 18 ja 36 § ja julkisen hallinnon tietohallintoa arkistolain 11, 12 ja 16 § ja sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 22 §. Julkisuuslain 18 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan julkisen hallinnon viranomaisten tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitää 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.

Julkisuuslain 18 §:n 2 momentin mukaan, mikäli valtioneuvoston asetuksella julkisuuslain nojalla niin säädettäisiin, voitaisiin hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi säätää valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen velvollisuudesta turvata tietojärjestelmiä suunnitellussa ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa, ottaa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi julkisuuslain nojalla säädetyt tekniset vaatimukset sekä osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleiseen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon. Tässä tarkoitettua asetusta ei ole annettu.

Lisäksi julkisuuslain 36 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tietoa-aineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa sekä valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleiseen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

Julkisuuslain 18 ja 36 §:n nojalla on annettu asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999), joka koskee asiakirjojen luokittelua ja suojaamista sekä tiedonsaantioikeuksien toteuttamista ja edistämistä mukaan lukien valtionhallinnon viestinnän suunnittelu ja järjestäminen.²

Arkistolaki koskee julkisen hallinnon viranomaisten arkistointia ja sen järjestämistä, asiakirjojen laatimista, säilyttämistä, käyttöä ja hävittämistä. Arkistolaitos määrää lain 11 §:n mukaan siitä, miten pysyvään säilytykseen määrättyt asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava, 12 §:n mukaan siitä, millaisissa tiloissa pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sekä 16 §:n mukaan siitä, miten asiakirjoja rekisteröidään ja luetteloidaan. Näiden säännösten nojalla annetut arkistolaitoksen määräykset koskevat asiakirjojen ja tietoa-aineistojen rekisteröintiä, rekisteröintiä varten laadittavaa asiaryhmitystä ja muita tiedon luokitteluperusteita, pysyvästi arkistoitavien asiakirjojen säilyttämistä ja siirtoa arkistolaitokseen, pysyvästi arkistoitavien asiakirjojen valmistuk-

² Valmisteilla on valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (julkisuuslain 18 ja 36 §:n nojalla on annettava asetus). Tämä kohta on päivitettävä tarvittaessa.

sessä käytettäviä materiaaleja ja menetelmiä, pysyvään säilytykseen valittujen sähköisten tietoineistojen säilytysmuotoa ja säilytystiloja.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22 §:n mukaan arkistolaitos antaa määräyksiä ja ohjeita sähköisen asioinnin kirjaamisesta ja valtiovarainministeriö antaa ohjeita ja suosituksia sähköisen asioinnin yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä. Arkistolaitos on säännöksen nojalla antanut määräyksen, joka koskee sähköisten asiakirjojen rekisteröintivelvollisuutta. Valtiovarainministeriö on 29.9.2003 antanut valtionhallinnon verkkopalveluissa tapahtuvasta tunnistamisesta ohjeen.

Lisäksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007, Paras-puitelaki) 12 §:n mukaan valtio ja kunnat laativat yhteisiä standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palvelujen käyttöönottoa. Valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja hyödyntävän organisaatio- ja hallinnanalarajat ylittävän yhteispalvelumallin.

2.2 Käytäntö

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen organisointi

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa tietoyhteiskunta-asiat ja tietojärjestelmäasiat. Ministeriö vastaa toimialansa tietohallintoa koskevan lainsäädännön valmistelusta. Valtion virastojen tietohallinnon ohjaus tapahtuu osana tulosohjausta ja muuta hallinnonalan ohjausta. Tämä mahdollistaa varsin yhtenäisen tietohallintotoiminnan hallinnonaloilla. Tietohallinnon ohjaus ja käytännöt ovat kuitenkin hallinnonala- ja virastokohtaisia. Virastot myös päättävät itsenäisesti siitä, mitä ja miten tietovarantoja ylläpidetään, ja miten ja millaista tietotekniikka käyttäen tietoja käsitellään. Useilla virastoilla on omat tietohallintostrategiansa, jotka kytkeytyvät niiden muihin strategioihin. Hallinnonalalla voi olla myös yhteinen tietohallintostrategia. Eräät ministeriöt ovat laatineet tietohallintostrategian koko toimialalleen, jolloin myös välillisen julkisen hallinnon organisaatioiden tietohallintoa ohjataan noudattamalla samoja periaatteita kuin valtionhallinnossa.

Valtioneuvostossa tietohallintotehtäviä on osoitettu yleisestä informaatio-oikeudesta vastaavan oikeusministeriön lisäksi valtioneuvoston kanslialle, valtiovarainministeriölle, opetusministeriölle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten ja palvelujen järjestäminen, 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto, 18 §:n mukaan opetusministeriön toimialaan kuuluu arkisto- ja yleinen kirjasto- ja 20 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan sähköinen viestintä ja viestintäpalvelujen tietoturvallisuus.

Valtiovarainministeriössä on perinteisesti toiminut valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisestä vastaava yksikkö. Vuodesta 2006 lukien yksikön nimenä on ollut valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti keskeiset hallinnon kehittämistehtävät on koottu vuoden 2008 alusta lukien valtiovarainministeriöön siirtämällä sinne sisäasianministeriön kunta-

osasto, alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö ja KuntaIT-yksikkö, joka johtaa kuntien verkostomaista yhteistyötä.

Valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus

Valtionhallinnon IT-toiminnan ohjaus perustuu valtioneuvoston 15.6.2006 tekemään IT-toiminnan kehittämistä koskevaan periaatepäätökseen. Sen mukaan valtion yhteisen IT-toiminnan ohjauksessa ja koordinoinnissa käytetään seuraavia toimenpiteitä: 1) valtioneuvoston määrittelemät, IT-toiminnan yleiset kehittämis- ja toimintaperiaatteet, 2) asianomaisen hallinnonalan IT-toiminnan ohjaus edellä mainittujen linjausten mukaisena tulosohtauksena, 3) valtioneuvoston linjaukseen perustuva valtiovarainministeriön informaatio-ohjaus, 4) yksittäisiä ratkaisuja koskeva velvoittava ohjaus, 5) talouden ohjaus sekä 6) yhteishankinnat.

Periaatepäätöksen mukaan valtiovarainministeriön ohjaus perustuu ennen kaikkea informaatio-ohjauksen eri muotoihin sekä laajaan yhteistyöhön hallinnonalojen kanssa. Valtionhallinnossa toimiikin useita valtion tietohallintoa ja sen osa-alueita käsitteleviä yhteistyöelimiä. Periaatepäätöksen mukaan tilanteissa, joissa yksittäisiä ratkaisuja koskevaa sitovaa ohjausta tarvitaan, sen valmistelussa edetään toistaiseksi voimassa olevaan lainsäädäntöön tukeutuen. Voimassa olevalla lainsäädännöllä on tarkoitettu julkisuuslakia.

Valtiovarainministeriö on valmistellut tietohallintoa koskevia yleisiä periaatteita sekä kehittänyt valtion tietohallinnon palveluja ja menettelytapoja. Valmistelu on tapahtunut yhteistyössä hallinnonalojen ja virastojen kanssa. Tietohallintostrategiat ja kehittämislinjaukset on hyväksytty valtioneuvostossa tai ne ovat olleet muussa poliittisessa käsittelyssä. Muu informaatio-ohjaus on tarkoittanut lähinnä oppaita, yhdessä tekemistä, tiedon keruuta ja raportointia.

Valtionhallinnossa voidaan talousarviolain (423/1988) 22 a §:n nojalla velvoittaa valtion virastot ja laitokset hyödyntämään erikseen asetuksessa ja valtioneuvoston päätöksessä määriteltyjä tuotteita koskevia keskistettyjä puitejärjestelyjä. Tätä mahdollisuutta on käytetty esimerkiksi työasemien hankinnassa. Valtionhallinnossa onkin hankintoja keskittämällä saavutettu merkittävien taloudellisten säästöjen lisäksi myös aiempaa yhtenäisempiä tietoteknisiä ratkaisuja.

Kuntien tietohallinnon ohjaus

Kuntien toiminta perustuu kunnalliseen itsehallintoon. Kunnat vastaavat omasta tietohallinnostaan ja sähköisen asioinnin kehittämisestä. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Valtiovarainministeriön KuntaIT-yksikkö ohjaa kuntien verkostomaista yhteistyötä. Muutoin valtion kuntien tietohallintoa koskeva ohjaus tapahtuu sektori- tai tietojärjestelmäkohtaisilla laeilla.

Kuntien tietohallinnolle on luonteenomaista, että ratkaisut ostetaan markkinoilla toimivilta yksityisiltä toimijoilta. Vuoteen 1994 asti markkinatoimijoiden ja kuntien välinen yhteistyö toteutettiin Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunnan (KATKO) nimeämissä ryhmissä. Katkon lakkauttamisen jälkeen ja kuntien omistamien tietotekniikkayritysten yksityistämisen myötä yhteistyö on ollut satunnaisempaa. Kuntien tietotekniikkapalveluita koskevasta palvelutuotannosta vastaa nykyään kolmisenkymmentä kuntien omistamaa yritystä, joiden pääasiallisena tavoitteena on yhdenmukais-

taa toiminta-alueensa tietoteknisiä ratkaisuja. Yritysten toiminta-alueiden koko vaihtelee muutamasta kunnasta maakunnallisiin toimijoihin. Lisäksi palveluita tuottavat kunnalliset liikelaitokset, sisäiset palvelukeskukset ja yksityiset yritykset. Tietoteknisiä ratkaisuja yhdenmukaistaa myös se, että kunnat hoitavat enenevässä määrin tehtäviään yhteistoiminnassa perustamalla kuntayhtymän tai antamalla tehtävän ns. isäntäkunnan hoidettavaksi.

Kunnilla on melko laajaa tietotekniikan yhteistyötä myös ohjelmien, hankkeiden ja organisaatioiden ulkopuolella, kuten esimerkiksi saman kokoluokan kuntien, naapurikuntien sekä samaa järjestelmää käyttönottavien kesken.

Suomen Kuntaliitto ry on ottanut vastatakseen hankkeista, joissa laaditaan suosituksia sosiaalitoimen tietotekniikan hyödyntämiseen sekä tuetaan kansallisen terveystietokannan (KanTa) ja sähköisen lääkemääräyksen (eResepti) valtakunnallista käyttöönottoa. Kuntaliiton yhteydessä toimii useita ryhmiä, jotka tavoittelevat toiminnallaan yhdenmukaisia tietoteknisiä ratkaisuja esimerkiksi ideoimalla, hankkimalla rahoitusta ja hallinnoimalla kuntien teknisen hallinnon palveluprosessien tietopalvelurajapintapalveluja kehittäviä ja toteuttavia yhteistyöhankkeita yhteistyössä kuntien ja kuntien tietojärjestelmätoimittajien kanssa. Päätoimisesti kuntien tietohallinnon yhteistyön kanssa työskenteleviä henkilöitä on Kuntaliitossa 15, joista osa toimii sektorikohtaisesti.

Muun julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus

Välilliselle julkiselle hallinnolle on leimallista organisointitapojen erilaisuus ja tehtävien keskinäinen kirjavuus. Välillisen valtionhallinnon tietohallinnon ohjausta ei ole osoitettu valtionhallinnossa millekään viranomaiselle. Asianomaiset ministeriöt voivat kuitenkin osana muuta ohjaustaan ohjata myös toimialansa välillisen valtionhallinnon organisaatioiden tietohallintoa. Eräät ministeriöt ovatkin osana valtionapuhjausta asettaneet välillisen valtionhallinnon organisaatioiden sähköiselle asioinnille varsin yksityiskohtaisia toiminta- ja tuottavuustavoitteita.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan JUHTA toiminta perustuu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta annettuun asetukseen (145/2006, muutettu 29.12.2009). Neuvottelukunta on ministeriöiden, Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Kuntaliiton pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. JUHTA on vuoden 2008 alusta toiminut valtiovarainministeriön toimialalla.

Neuvottelukunnan tehtävänä on 1) edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen uudistamista tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä tavoitteena varmistaa julkisten palvelujen saatavuus, tehokkuus ja laatu koko maassa, 2) toimia johtoryhmänä valtiovarainministeriön asettamalle sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmalle (SADe-ohjelma) sen toimikauden ajan, 3) toimia tarvittaessa ohjausryhmänä valtiovarainministeriössä tapahtuvalle muulle julkisen hallinnon sähköiseen asiointiin ja tietohallinnon kehittämiseen sekä kuntien verkostomaiseen tietohallintoyhteistyöhön liittyvien tehtävien valmistelulle, 4) antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia julkisen hallinnon suosituksia (JHS), 5) edistää julkisen hallinnon perustietovarantoja hallinnoivien organisaatioiden yhteistyötä sekä parantaa perustietovarantojen yhteen toimivuutta ja tietojen saatavuutta, 6) osallistua julkisen hallinnon tietohallinnonyhteistyötä koskevien valtion- ja kunnallishallinnon järjestely-

jen valmisteluun ja tehdä siitä ehdotuksia, 7) tehdä ehdotuksia tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen ja julkisen tietohallinnon kehittämisen kannalta tärkeitä selvitys-, pilotti ja kehittämishankkeista, 8) edistää tietoturvaa ja -suojaa sekä hyvää tiedonhallintatapaa julkisen hallinnon toimintatavoissa, 9) seurata eri ministeriöiden kohdentamaa kuntien toimintaa ohjaavaa tietohallintohankkeiden rahoitusta ja tehdä siitä ehdotuksia, 10) tehdä vuosittain kohdissa 1-9 tarkoitettujen tehtävien hoitamista koskeva toimintasuunnitelma, 11) suorittaa muut neuvottelukunnan toimialaan kuuluvat valtiovarainministeriön itse tai neuvottelukunnan esityksestä määräämät tehtävät.

Toukokuussa 2010³ voimassa on 51 JUHTA:n antamaa suositusta. Julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden kannalta keskeisimpiä ovat JHS 143 Asiakirjan kuvailun ja hallinnan metatiedot, JHS 159 ISO OID-yksilöintitunnuksen soveltaminen julkishallinnossa, JHS 170 Julkishallinnon XML-skeemat ja JHS 175 Julkisen hallinnon sanastotyöprosessi.

Terveystietohallinnon järjestelmät esimerkkinä toimialan tietohallinnon ohjauksesta

Julkisen hallinnon tietohallinnon normiohjaus on yleensä toimiala- ja toimintajärjestelmäkohtaista. Lainsäädännössä määritellään toimintajärjestelmä ja sen käyttöala sekä velvollisuus liittyä tietojärjestelmän käyttäjäksi. Tällainen lainsäädäntö koskee yleensä kaikkia palvelujen tuottajia palvelujen tuottajan oikeudellisesta muodosta riippumatta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ja opetustoimialalla menetellään näin.

Sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain (61/2007) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) nojalla Kansaneläkelaitos ylläpitää Kansallista terveystietokantaa (KanTa-arkisto). Siihen kuuluu kolme erillistä palvelua, joita ovat sähköinen lääkemääräys (eResepti), potilastietojen arkisto (eArkisto) ja mahdollisuus katsoa omia terveystietoja internetin kautta (eKatselu). Mainittujen säädösten nojalla julkisten ja yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajien tulee toiminnassaan toteuttaa potilastietojen käsittely ja arkistointi sähköisesti sekä tallentaa potilaan lääkemääräykset sähköiseen valtakunnalliseen reseptikeskukseen.

Kansallisen terveystietokannan tavoitteena on edistää potilasturvallisuutta ja hoidon jatkuvuutta sekä parantaa terveydenhuollon tuottavuutta. KanTa-arkiston palvelujen avulla potilasta koskevat aiemmat hoito- ja lääkitystiedot ovat käytettävissä hoitotilanteessa riippumatta siitä, missä aiemmat hoidot on annettu. Lisäksi reseptit arkistoidaan keskitettyyn reseptitietokantaan. Reseptitietokannassa olevien reseptien perusteella potilas voi saada lääkkeitä mistä tahansa apteekista ilman että hänen tarvitsee itse säilyttää tai kuljettaa mukanaan lääkemääräyksiä.

Erityisrahoituksen määrä ja laatu

Julkisen hallinnon erilaisten tietohallinto- ja tietojärjestelmähankkeiden kehittämistä varten on jo pitkään kohdennettu merkittävää rahoitusta valtion talousarvion kautta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on 1990-luvun loppupuolelta lukien suunnattu merkittävä osa hallinnonalan kehittämishankkeisiin varatusta määrärahasta kunnallisten ja muiden toimijoiden tietojärjestelmien kehittämiseen. Jo yksin edellä mainittuun Kansallisen terveystietokannan (KanTa) ja siihen liittyvien tietojärjestelmien ja palvelujen kehittämiseen on vuosina 2006–2010 kohdennettu budjettirahoitusta.

³ Päivitettävä ennen hallituksen esityksen antamista.

tusta noin 47 miljoonaa euroa. Voitaneen arvioida, että budjettirahoitusta on kokonaisuutena kohdennettu julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen viime vuosina satoja miljoonia euroja.

Edellä kuvattu erityisrahoitus on pääosin ollut luonteeltaan hankekohtaista valtionavustusta, jota on kohdennettu eri hallinnonaloille uusina voimavaroina. Viime vuosina rahoitusta tietojärjestelmähankkeisiin on järjestetty jossain määrin myös valtion talousarvion sisäisenä siirtona. Sekä kunnat että valtio ovat vastanneet KuntaIT:n ja Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelman (SADe-ohjelma) rahoituksesta molemmat puoliksi. Kunnat ovat osallistuneet toiminnan rahoittamiseen valtionosuuksista tehdyillä vähennyksillä. Lisäksi vuodesta 2007 lähtien yleisestä valtionosuudesta on vuosittain vähennetty 5 milj. euroa ja kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta on vuodesta 2010 vähennetty 10 milj. euroa valtiovarainministeriön KuntaIT-yksikön kehittämistoiminnan rahoittamiseksi ja vuodesta 2010 lukien myös SAdE-ohjelman rahoittamiseksi. KuntaIT-yksikön toimintamenot on maksettu valtiovarainministeriön toimintamäärärahoista.

Yhteisten palvelujen tuotanto

Julkisessa hallinnossa tietohallintoa pyritään ohjaamaan myös tuottamalla toimialakohtaisia yhteisiä palveluja sekä yhteisiä sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Valtionhallinnossa palvelukeskustyyppisiä ratkaisuja on lähes kymmenen, kunnissa yli kolmekymmentä ja välillisessä valtionhallinnossa muutamia. Yhteisten palvelujen käyttö perustuu yleensä vapaaehtoisuuteen taikka palvelujen maksuttomuuteen.

Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttori voi tuottaa yhteisiä tukipalveluja valtionhallinnolle. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin valtionhallinnon yhteisistä tukipalveluista. Valtiokonttorista annetun asetuksen (1155/2002) 1 a §:n mukaan Valtiokonttorissa on Valtion IT-palvelukeskus (VIP), joka tuottaa ministeriöiden yhteiset tieto- ja viestintätekniikkapalvelut sekä koko valtionhallinnolle tarjottavat yhteiset tai valtionhallinnolle laajaan käyttöön tarjottavat tieto- ja viestintätekniikkapalvelut. Valtion IT-palvelukeskus voi tuottaa ministeriöille myös muita tieto- ja viestintätekniikkapalveluita.

Valtiokonttorista annetun lain (317/2009) 2 §:n 4 momentin mukaan Valtiokonttori voi tarjota koko julkiselle hallinnolle yhteisiä sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Näistä palveluista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä valtioneuvosto päättää yhteisten sähköisten asioinnin ja hallinnon tukipalvelujen tarjoamisesta säätämällä asiasta asetuksella. Tässä tarkoitettu asetus on julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asioinnin ja hallinnon tukipalveluista annettu asetus (393/2009). Julkisen hallinnon viranomaisilla ei ole valtiokonttorista annetun lain nojalla velvollisuutta ottaa palvelua käyttöön. Valtiokonttorilla on yksinoikeus tuottaa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin yksilöidyt koko julkiselle hallinnolle tarkoitetut yhteiset sähköiset asioinnin ja hallinnon tukipalvelut.

Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus (TEKES) on 2000-luvulla käynnistänyt ja rahoittanut useita toimialakohtaisia kuntien palvelukokonaisuuksia koskevia kehittämishankkeita.

Myös Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) on tukenut julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä. SITRA:n toimenpiteet ovat kohdistuneet erityisesti sosiaali- ja terveysalan toiminnan tehostamiseen. Parhaillaan sen toimesta suunnitellaan kahden

uuden kuntien täysin omistamien tietotekniikkaan sekä talous- ja henkilöstöhallintoon keskittyvän palvelukeskuksen perustamista. Palvelukeskusten tavoitteena on tuottaa yhtenäisyyttä erilaisten järjestelmien kirjoon.

Valtiontalouden tarkastusviraston ja Eduskunnan kannanotot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viime vuosina useaan kertaan käsitellyt valtionhallinnon tietohallintoa ja sen ohjausta, yksittäisten virastojen tietohallintoa sekä koko julkisen hallinnon osalta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien tilannetta. Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja eduskunta ovat niiden johdosta esittäneet ainakin seuraavat kannanotot erityisesti tietohallinnon ohjauksen ja yhteentoimivuuden kehittämiseksi ja valtiovarainministeriön ohjaustoimivallan lisäämiseksi:

- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan 10.5.2008 päivätty mietintö (TrVM 1/2008 vp – K 5/2008 vp, K 10/2008 vp);
- Eduskunnan täysistunnossa 16.5.2008 hyväksytty tarkastusvaliokunnan Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen johdosta annettu kannanotto (EK 11/2008 vp – K 6/2008 vp, K 10/2008 vp);
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan 9.12.2008 päivätty mietintö (TrVM 6/2008 vp – K 15/2008 vp);
- Eduskunnan täysistunnossa 10.12.2008 hyväksytty tarkastusvaliokunnan Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen johdosta annettu kannanotto (EK 21/2008 vp – K 15/2008 vp);
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnassa 4.6.2009 päivätty mietintö (TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp);
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnassa 2.12.2009 päivätty mietintö (TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp)
- Eduskunnan täysistunnossa 7.12.2009 hyväksytty tarkastusvaliokunnan Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen johdosta annettu kannanotto EK 30/2009 vp – K 15/2009 vp)

2.3 Tietohallintoa koskevia EU-direktiivejä ja tietohallinnon järjestäminen eräissä maissa

Euroopan Unioni

Euroopan Unionin komissio julkaisi 19.5.2010 osana Europe 2020 strategiaa Digital Agenda for Europe ohjelman. Se on ensimmäinen seitsemästä lippulaivaohjelmasta. Agenda tavoittelee erityisesti sisämarkkinoiden tehostamista. Yhtenä painopistealueena on yhteentoimivuus ja standardit. Yksi agendan tehtävistä on standardointipolitiikoiden uudelleen arviointi. Sen tulokset tulee ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön arvioinnissa ja seurannassa. Agenda sisältää myös jäljempänä kuvattujen direktiivien uudelleen arviointeja, mikäli niiden katsotaan riittämättömästi tukevan tietoyhteiskunnan kehitystä.

Palvelujen todellisten sisämarkkinoiden luomiseksi vuoteen 2010 mennessä annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palveluista sisämarkkinoilla (palveludirektiivi, 2006/123/EY), jolla pyritään edistämään palveluntarjoajien vapautta sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin ja palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä. Palveludirektiivin tarkoituksena on myös laajentaa palvelujen vastaanottajien saatavilla olevaa valikoimaa ja parantaa sekä kuluttajille että palveluja käyttäville yrityksille tarjottavien palvelujen laatua. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava ja tar-

peen vaatiessa yksinkertaistettava menettelyjä ja muodollisuuksia, joita sovelletaan palvelualalle pääsemiseen ja palvelutoiminnan harjoittamiseen. Palveludirektiivissä säädetään erityisesti sellaisten keskitettyjen asiointipisteiden käyttöönotosta, joissa palveluntarjoaja voi suorittaa kaikki toimintansa harjoittamisessa vaadittavat muodollisuudet, ja että näiden menettelyjen suorittaminen sähköisesti on tehtävä mahdolliseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamisesta (Inspire-direktiivi, 2007/2/EY) luo yleiset puitteet tiettyjen viranomaisten hallinnassa olevien paikkatietoaineistojen saatavuudelle ja käytölle Euroopassa. Direktiivin toimeenpano perustuu niin sanottujen kansallisten paikkatietoinfrastruktuurien yhteentoimivuuden vaiheittaiseen kehittämiseen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (PSI-direktiivi, 2003/98/EY) annettiin vuonna 2003. PSI-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun viranomaisten hallussa olevan tiedon uudelleen käyttö on sallittua, sitä voidaan pääsääntöisesti käyttää myös kaupallisiin tarkoituksiin. Asiakirjojen on oltava mahdollisuuksien mukaan saatavissa sähköisessä muodossa. Direktiivin tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden toteutumista ja estää kilpailun vääristymistä yhtenäistämällä julkisen sektorin tuottamien tietojen hyödyntämistä koskevia sääntöjä ja käytäntöjä.

Ruotsi

Ruotsin hallitus perusti maaliskuussa 2009 sähköisten asioiden valtuuskunnan (E-delegation), joka toimii sähköisen hallinnon asiantuntijaelimenä. Sähköisten asioiden valtuuskunnan päätehtävinä on laatia sähköisen hallinnon strategia, koordinoita ja seurata viranomaisten sähköisen hallinnon kehittämistä, avustaa hallitusta sähköisen hallinnon kysymyksissä sekä systematisoida ja kehittää hallinnossa aiemmin tehtyä kehitystyötä sähköisessä hallinnossa. Valtuuskunnan jäsenenä toimivat johtavat virkamiehet keskeisistä sähköisen hallinnon viranomaisista.

Norja

Norjassa hallintoministeriö (Fornyings- og administrasjonsdepartementet) on laatinut hallinnolle yhteisen IT-strategian ja -standardit. Standardien noudattaminen on pakollista. Hallintoministeriön tavoitteena on lisätä hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä. Valtion palvelukeskus tuottaa IT-palveluja. Norjassa on Direktoratet for forvaltning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi -niminen valtion virasto (DIFI), jonka tehtävänä on tukea hallituksen työtä uudistamalla ja kehittämällä Norjan julkista hallintoa muun muassa edistämällä koordinoitua ja tehokkaan informaatioteknologian käyttöä julkisessa hallinnossa ja parantamalla julkisen tiedon ja julkisten palvelujen saatavuutta.

Tanska

Tanskassa valtiovarainministeriö vastaa yhteisestä IT-politiikasta. IT-strategia laaditaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan ja se kattaa valtion virastot ja paikallishallinnon. Strategian erityinen painopiste on hallinnonalat ylittävässä toiminnassa. IT-strategiaan liittyen Tanskassa laaditaan julkisen hallinnon sähköisten palveluiden yhteisiä standardeja ja IT-arkkitehtuuria koskevia standardeja. Ne ovat suosituksia ja niiden käyttöönotto perustuu kunkin ministeriön omaan päätökseen. Valtionhallinnon sähköistä-

mistä ohjataan toimialakohtaisesti. Toimialoilla toimii sähköistämisen lautakunnat, joiden tehtävänä on edistää hallinnonalarajat ylittävien IT-hankkeiden toteutusta. Tällaisia ovat esimerkiksi dokumenttien hallintaa, julkisia hankintoja ja palkkahallintoa koskevat hankkeet. Tanskassa on yksi koko valtionhallinnolle yhteinen IT-palvelukeskus (Statens IT).

Viro

Virossa talous- ja viestintäministeriö vastaa yhteisen IT-strategian laatimisesta ja tietoturvapoliitikasta. Lisäksi se koordinoi valtion IT-järjestelmien kehittämistä sekä kehittää valtion IT-arkkitehtuuria. Toinen merkittävä toimija on ministeriön alainen Viron Informaatiokeskus (Estonian Informatics Center).

Alankomaat

Alankomaissa valtiolla on yhteinen IT-politiikka. Se sisältää ainakin suosituksen paikallishallinnon viitearkkitehtuuriksi, yhteisen sähköisen työpöydän hallinnolle, periaatteet dokumentinhallinnalle ja tiedostojen sähköisten muotojen määrittelyt. Yhteisen IT-politiikan vastuuministeriö on sisäministeriö. IT-standardien noudattaminen on valtionhallinnolle pääosin pakollista.

2.4 Nykytilan arviointi

Koko julkisen hallinnon tuottavuuskehitys on 2000-luvulla ollut negatiivinen, tosin tuottavuuden aleneminen on hidastunut. Valtionhallinnon kokonaistuottavuus on kehittynyt vaihtelevasti. Vuodesta 2004 vuoteen 2008 se nousi vuosittain noin yhdellä prosentilla lukuun ottamatta vuotta 2007, jolloin se laski lähes kahdella prosentilla. Kuntien kokonaistuottavuus on kaikkina vuosina lukuun ottamatta vuotta 2005 laskenut. Lasku on vuosittain ollut puolesta prosentista⁴ yli kahteen prosenttiin. Vuonna 2005 kokonaistuottavuuden kasvu oli 0,2 prosenttia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihessä 24.2.2009 on edellytetty julkisen sektorin tuottavuuden edistämiseksi tietotekniikan hyödyntämistä nykyistä paremmin sekä muutoinkin tietoyhteiskuntapolitiikan jännevöittämistä. Poliitiikkariihen kannanoton mukaan sähköisen asioinnin kehittämistä nopeutetaan ja edistetään IT-ratkaisujen yhteentoimivuutta ja käyttäjälähtöisyyttä.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on 6.3.2009 hyväksynyt hallituksen kannanoton tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisen asioinnin vauhdittamisesta. Ministerivaliokunnan linjausten mukaan jatketaan Arjen tietoyhteiskuntaohjelmaa, käynnistetään Sähköisen asioinnin ja demokratian ohjelma sekä organisoidaan uudelleen julkisten tietojärjestelmien määrittely, hankinta ja ylläpito. Edelleen linjausten mukaan koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta kehitetään, käynnistetään työ tietojärjestelmäarkkitehtuuria koskevan päätöksenteon siirtämiseksi konsernitasolle valtiovarainministeriöön ja tämän vaatimien säädösmuutoksien määrittely sekä määritellään kriteerit valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeiden arvioimiseksi niiden käynnistämisvaiheessa. Tavoitteena on, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset palvelut.

⁴ Tilastokeskus julkistaa lopulliset tuottavuustiedot kesällä 2010.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 16.6.2009 SADe-ohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden linjauksista ja vahvisti 18.2.2010 pidetyssä kokouksessaan valmistelun, jonka tarkoituksena on antaa syysistuntokaudella 2010 hallituksen esitys nyt tarkoitettussa asiassa.

Valtionhallinnon ohjaus ja toimivalta sekä vastuujärjestelmä on hajautettu. Tämän mukaisesti ministeriöt vastaavat oman toimialansa tietohallinnosta. Valtioneuvosto on tarkoituksenmukaisessa laajuudessa antanut tietohallintoa koskevia periaatepäätöksiä ja valtiovarainministeriö suosituksia. Valtiovarainministeriön kehittämis- ja ohjaustyö on liittynyt viime vuosina erityisesti valtion tietohallinnon yhteentoimivuuden ja sähköisen asioinnin edistämiseen sekä tietoturvallisuuden kehittämiseen.

Tietohallinnon ohjaus ja käytännöt ovat toimiala-, hallinnonala- ja virastokohtaisia. Lisäksi virastot päättävät itsenäisesti siitä, mitä ja miten tietovarantoja ylläpidetään sekä sen, miten ja millaista tietotekniikka käyttäen tietoja käsitellään. Useilla virastoilla on omat tietohallintostrategiansa, mitkä kytkeytyvät niiden muihin strategioihin. Toimialalla tai hallinnonalalla voi olla yhteinen tietohallintostrategia. Strategiat koskevat yleensä valtionhallintoa ja mahdollisesti välillisen julkisen hallinnon toimijoita. Sen sijaan strategiat koskevat vain välillisesti kuntia. Valtiovarainministeriön informaatio-ohjaus on ennen vuotta 2008 kohdistettu ainoastaan valtionhallintoon, vaikka yhteistyötä on tehty myös muun julkisen hallinnon kanssa.

Valtioneuvoston tietohallintoa koskevista periaatepäätöksistä ja laajasta informaatio-ohjauksesta huolimatta käytännön tietotekniikkaratkaisut vaihtelevat valtionhallinnossa hallinnonaloittain. Eroavaisuudet hallinnonalojen välillä ja hallinnonalojen sisällä ovat merkittäviä. Osa erilaisuudesta johtuu hallinnonalan virastojen ydintoiminnasta ja sen vaikutuksesta tietohallinnon menettelytapoihin kuten tietojärjestelmiin. Kaikkea erilaisuutta ei voida kuitenkaan selittää virastojen ydintehtävillä. Myös toiminnoissa, joissa ei ole yhteyttä ydintoimintaan taikka joissa yhteys ydintoimintaan on heikko, tietohallinnon menettelytavat vaihtelevat suuresti. Tietohallinnon erilaisuus on hidastanut myös valtionhallinnon rakenteiden ja palvelujärjestelmien kehittämistä.

Voimassa oleva julkisuuslaki olisi mahdollistanut, kuten kohdassa 2.1 on esitetty, valtioneuvoston asetusten antamisen hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi valtionhallinnossa. Näitä asetuksia ei ole kuitenkaan valtioneuvoston kesäkuussa 2006 tekemän IT-periaatepäätöksen johdosta annettu. Sen sijaan strategian linjausten mukaan käynnistettiin laaja kehittämistyö, jonka tuloksena on kehitetty useita sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Niiden käyttöönotossa on toistaiseksi noudatettu toimintalinjaa, jossa palvelut kehitetään valtiovarainministeriön ohjauksessa ja rahoituksessa keskitetysti. Tämän jälkeen palvelujen tuottaminen on siirretty Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttori tarjoaa palveluja lähtökohtaisesti omakustannushintaan. Tarvittaessa valtion virastojen ja laitosten velvollisuudesta käyttää näin tuotettuja palveluja olisi voitu tapauskohtaisesti säätää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä tarkoitettulla asetuksella, mikä periaate ilmenee muun muassa hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 48/2009 vp).

Kuntien tietohallinnon toimintamallit vaihtelevat suuresti johtuen kuntien erilaisesta tavasta organisoida toimintaansa. Käytännössä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan yhteydessä toimiva julkishallinnon suositusjärjestelmä on osoittautunut yhdenmukaisuuteen ohjaavaksi keinoksi. Kunnat hankkivat käytännössä kaikki tietojärjestelmänsä markkinoilta ja usein kilpailutuksissa viitataan noudatettaviin JHS-

suosituksiin. Pienissä kunnissa tietohallintoon käytettävät voimavarat ovat kuitenkin rajalliset. Haasteena on tietotekniikan merkityksen kasvu muun muassa palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Kuntien välinen ja seudullinen yhteistyö on auttanut, mutta alueelliset ratkaisut ovat edelleen erilaisia. Myös suurempien kaupunkien tietohallinnon toimintamallit ovat erilaisia keskenään. Yleisesti tietohallinto-organisaatiot ovat toimiala- ja hallintokuntaakohtaisia.

Tietohallinto- ja tietojärjestelmähankkeita varten myönnetyn valtion erityisrahoituksen käytön ohjaukseen ja tuloksellisuuteen on liittynyt erilaatuisia ongelmia ja haasteita. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tekemien tarkastusten perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden eräänä yleisenä ongelmana on ollut se, että hankkeissa saavutettujen tulosten ja hyötyjen laajempi soveltaminen ja käyttöönotto on ollut vaikeaa. Tämä ongelma on koskenut myös tietojärjestelmähankkeita, joissa jatkuvana haasteena on ollut erityisesti toimijoiden monilukuisuudesta johtuvien erillisten tietojärjestelmien yhteensovituksen parantaminen. Tässä suhteessa hankerahoituksen avulla saavutetut tulokset ovat toistaiseksi vaatimattomia suhteessa rahoituksen määrään.

Edellä kuvatut ongelmat viittaavat osaltaan siihen, että taloudellisen ja muiden ohjauskeinojen käyttö ei ole ollut tietojärjestelmähankkeissa tarpeeksi tehokasta. Tällä hetkellä valtiovarainministeriön hallinnonalalla on varattu erityiset määrärahat valtion IT-strategian toteuttamiseen sekä valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden kehittämiseen. Myös hallinnonalojen omaa rahoitusta voidaan käyttää tietojärjestelmähankkeisiin. Tulevaisuudessakin haasteena on edelleen valtion hankerahoituksen arvioinnin, käsittelyn ja seurannan keskittäminen sekä yleisemmin taloudellisten ohjauskeinojen ja eri toimijoiden yhteistyön kehittäminen siten, että rahoitusta voidaan kohdentaa kokonaisuutena mahdollisimman tehokkaasti.

Myös valtio on omilla toimenpiteillään vaikuttanut kuntien tietohallintoon. Esimerkiksi valtion talousarvioon otetulla hankerahoitukselle rahoitettujen tietojärjestelmien rakenteet ja sisällöt eivät aina ole keskenään yhteentoimivia. Valtion kuntiin kohdistuvaa tietohallinnon ohjausta ei koordinoita.

Valtiovarainministeriön KuntaIT-yksikkö on edistänyt kuntien yhteistyötä kehittämällä tietoteknisiä ratkaisuja kuten arkkitehtuurimallia. Yleisesti voidaan todeta, että tietohallintoyhteistyö vaihtelee alueittain ja valtakunnallisesti merkittävintä yhteistyö on ollut KuntaIT:n puitteissa.

Valtiovarainministeriön valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö on pyrkinyt käyttämällä informaatio-ohjauksen eri välineitä ohjaamaan valtionhallinnon tietohallintoa, ja viime vuosina myös kuntien tietohallintoa. Nykyisestä ohjausmallista johtuu, että sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja yhteiseen kehittämiseen ei ole tietohallinnossa ollut riittävän laajaa. Vaikka koko julkisen hallinnon kattavaa tietohallintoyhteistyötä ja yhteistä kehittämistä on ollut runsaasti erityisesti kuntaIT-yksikön perustamisen jälkeen, on edelleen leimallista pyrkimys itse määritellä ja hankkia tarvittavat tietotekniset laitteet ja ohjelmat.

Julkisen hallinnon tietohallinnon tuottavuutta voidaankin parantaa välttämällä päällekkäisiä hankkeita ja kokoamalla asiantuntemusta yhteiseen kehittämistyöhön. Tämä helpottaisi myös kehityshankkeiden läpivientä ja pienentäisi tietohallintokustannuksia. Myöskään tietotekniikan suomia kaikkia mahdollisuuksia ei ole riittävästi käytetty hyväksi. Automatisoimalla palveluja ja lisäämällä itsepalveluun perustuvia sähköisiä

palveluja voidaan myös vähentää tarvetta henkilöstölisäyksiin. Tämän vuoksi tarvitaan toimivaltaa, jonka nojalla voidaan velvoittaa koko julkista hallintoa käyttämään yhteentoimivia tietojärjestelmiä ja valtionhallinnossa kaikille yhteisissä toiminnoissa yhteisiä tietojärjestelmiä.

Myös taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) havainnot ovat edellisen suuntaisia. Järjestän laatima 31.5.2010 julkaistu Suomea koskeva maa-arviointi sisältää arvioita myös Suomen julkisen hallinnon tietohallinnosta. Arvioinnin mukaan Suomi on edelleen julkisen hallinnon tietohallinnon edistyneimpiä maita. OECD korostaa kuitenkin, että Suomen on erityisesti huomioitava julkisen hallinnon sektoroitumisesta aiheutuvia haasteita korostamalla hallinnon rajat ylittävää yhteistyötä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen keskeisenä tavoitteena on toteuttaa eduskunnan 7.12.2009 tekemä päätös, että hallituksen tulisi valmistella lainsäädäntö, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistoimintana.

Lisäksi esitys toteuttaa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihessä 24.2.2009 esitettyjä tavoitteita ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan vuosina 2009 ja 2010 esittämiä linjauksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön toimialana ja tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ohjauksesta. Yhteentoimivuuteen pyritään ottamalla käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon ja valtionhallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurien suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset ja määritykset, julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut sekä muut tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeelliset toimenpiteet.

Julkisuuslain keskeisiä periaatteita on hyvä tiedonhallintatapa, jota koskevat keskeiset säännökset ovat julkisuuslain 18 ja 36 §:ssä. Niiden mukainen tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja yhteistyön vaatimus kohdistuu erityisesti tietoaisteistoihin ja niiden käsittelyyn sekä tietointensiivisten palvelujen tuottamiseen, mikä kuuluu myös valtionhallinnon tietohallinnon uudistamisen tavoitteisiin. Julkisuuslain lähtökohtana ovat kansalaisten ja yhteisöjen tietotarpeet, julkisen tiedon saatavuuden turvaaminen ja salassa pidettävän tiedon salassapidon varmistaminen. Julkisuuslain tavoitteena ei ole toiminnan eikä riittävässä määrin myöskään toimintojen tehostaminen. Ne ovat kuitenkin keskeisiä perusteita julkisen hallinnon tietohallinnon koordinaation ja yhteensovittamisen lisäämiselle. Lisäksi mainitut säännökset koskevat ainoastaan valtionhallintoa, joten niiden nojalla ei voida antaa koko julkista hallintoa koskevia velvoittavia säännöksiä.

Edellisestä johtuen ehdotetaan julkisuuslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta koskevat velvoitteet sekä velvoitteet osallistua yhteiseen asiakaspalvelujärjestelmään.

3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Ehdotetun lain tavoitteena on luoda toimivalta ja ohjausmalli, jolla aikaansaadaan edellytykset julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuudelle sekä sen toteuttamista koskevat yleiset periaatteet, kuten tietojärjestelmien rajapinnoille asetettavat vaatimukset ja lakiin perustuva standardointijärjestelmä.

Julkisen hallinnon viranomaisella olisi tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi lakiin perustuva velvollisuus suunnitella ja kuvata toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurinsa standardin mukaisesti. Julkisen hallinnon viranomaisilla olisi lisäksi lakiin perustava velvollisuus noudattaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi laadittuja ja ylläpidettyjä yhteentoimivuuden edellyttämiä kuvauksia ja määrittäksiä, joiden sisältö määriteltäisiin asetuksissa.

Lisäksi julkisen hallinnon viranomaisilla olisi lakiin perustuva velvollisuus ottaa käyttöön sellaisia sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja, jotka luovat edellytykset yhteentoimivuudelle.

Ehdotettu lainsäädäntö vahvistaisi valtiovarainministeriön asemaa sekä lisäisi toimivaltaa ja vastuuta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta ohjaavana viranomaisena. Valtiovarainministeriöllä olisi hallinnonala- ja toimialarajat ylittävä ja koko julkisen hallinnon kattava toimivalta ohjata tietohallintoa. Samalla tietohallinnon ohjausta koskevat säädökset koottaisiin yhteen kumoamalla julkisuuslaissa valtionhallinnon tietohallinnon ohjausta koskevat säännökset. Valtiovarainministeriön toimivaltaan suunnitellaan valtioneuvoston ohjesäännössä lisättäväksi myös julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämisen koordinointi, mikä samansuuntaisesti vahvistaisi ministeriön roolia konserniohjauksessa.

Lakiesitys pyrkii myös vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön vaatimuksiin ja edistämään tietohallintoa kehittämällä muun muassa henkilöresurssien järkevämpää allokaatiota huomioiden julkisen hallinnon mittavan henkilöstön eläköitymisen tulevina vuosina. Kattavampi ja koordinoitumpi ohjaus sekä tehokkaampi informaatio-ohjaus mahdollistavat parhaiden käytäntöjen levittämisen ja vähentävät päällekkäistä työtä. Samalla myös asiantuntemus ja osaaminen keskittyvät ja voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi velvollisuus noudattaa julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määritysten vaatimuksia ja varmistaa, että sen käytössä olevat tietojärjestelmät ovat niiden mukaisesti yhteentoimivia. Asetuksella voitaisiin säätää julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin mukaisten yhteentoimivuuden edellyttämien kuvausten ja määritysten sisällöstä ja käytöstä.

Lisäksi esityksen mukaan valtion viranomaisen tulee pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto tietohallintoa koskevista hankinnoista, joilla on laajaa toiminnallista tai taloudellista merkitystä.

Mikäli asetuksella niin säädettäisiin, julkisen hallinnon viranomaisen olisi hyödynnettävä yhteisiä sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevia yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja. Edellisen lisäksi, valtionhallinnon viranomaisen olisi hyödynnettävä yhteisiä perustietotekniikkapalveluja ja tietojärjestelmäpalveluja. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista sekä yhteisiä perustietotekniikkapalveluista ja tietojärjestelmäpalveluista.

Ehdotettu laki sisältäisi säännökset valtiovarainministeriön tehtävästä huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta sekä Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta ja julkisen tietohallinnon suosituksesta ja standardista. Valtiovarainministeriöllä olisi hallinnonala- ja toimialarajat ylittävä ja koko julkisen hallinnon kattava toimivalta ohjata tietohallintoa. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus koskisi kaikkia tietohallinnon osa-alueita. Ohjaus kohdistuisi erityisesti julkisen hallinnon yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin. Valtiovarainministeriön valtion viranomaisten tietohallintoa koskeva ohjaus tapahtuisi myös konsernimaisesti, jossa yhtenäistä toimintaa koskevat vaatimukset ovat tätäkin suuremmat. Valtion viranomaisten tietohallinnon konsernimainen ohjaus olisi yksityiskohtaisempaa ja kattavampaa kuin muuhun julkiseen hallintoon kohdistuva ohjaus.

Kunkin ministeriön tehtävänä olisi ohjata toimialansa tietohallinnon kehittämistä ja tietohallintohankkeita ottaen huomioon tässä laissa ehdotettavat tarkoitukset ja velvoitteet. Käytännön tasolla tätä tehtävää tulisi toteuttaa hankesalkku-mallin avulla. Tämä edellyttäisi sitä, että kukin virasto ja laitos toimittaisi hallinnonalan ministeriölle vuosittain tiedon sellaisista omista tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeistaan, jotka ovat arvonsa tai sisältönsä vuoksi merkittäviä. Hallinnonalakohtainen hankesalkku voisi toimia pohjana erityisesti niissä neuvotteluissa, joita käydään valmisteltaessa valtiontalouden kehyspääöstä sekä valtion talousarviota.

Kunkin ministeriön vastuulla oleva toimialan tietohallinnon ohjaus tapahtuisi valtiovarainministeriön ohjauksessa edellä mainittujen linjausten mukaisena säädös- ja tulosohtauksena ja se ulottuisi tarvittaessa myös yksityisen sektorin toimijoihin niiden hoitaessa tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinnon kehittäminen ja johtaminen on organisaation johdon vastuulla. Sen tulisi olla strateginen painopiste ja tavoitteiden ja tulosten seurannan kohde.

Valtiovarainministeriön tukena toimisi Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. Sen keskeisimpiä tehtäviä olisi käsitellä tietohallintoa koskevat julkisen hallinnon tietohallinnon suositukset ja standardit sekä käsitellä julkiselle hallinnolle tarkoitettujen yhteisten sähköisten asioinnin ja hallinnon tietoteknisten ratkaisujen käyttöönottoa. Erityisesti koko julkista hallintoa koskevien JHS-standardien käytöllä pyritäisiin varmistamaan julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää JHS-standardin oikeudellisesta velvoittavuudesta.

Ehdotetun lain mukaan valtion viranomaisen tulisi pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto merkittävistä tietohallintoinvestoinneistaan tai vastaavista palveluhankinnoista.

Ehdotettu laki olisi yleislaki. Sitä ei noudateta, jos muualla lainsäädännössä on vastaavista seikoista lain taseisia säännöksiä. Tavoitteena on, että vain erittäin perustelluissa tilanteissa tästä laista voisi poiketa. Tämän vuoksi ministeriöiden tulisi kartoittaa tie-

tohallintoa koskeva lainsäädäntönsä ja raportoida, mihin toimenpiteisiin ne aikovat ryhtyä lainsäädännön yhtenäistämiseksi. Tästä sekä ehdotetun lain muusta toteutumisesta on tarkoitus raportoida säännöllisesti talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ja valtion tilinpäätöskertomuksessa.

4 Esityksen vaikutukset

Laki on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2011 alusta lähtien ja sen vaikutukset ilmenevät sitä mukaan kun hankitaan uusia järjestelmiä ja palveluja tai korvataan vanhentuneita järjestelmiä uusilla. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus toteutuu tämän lain mukaisesti runsaan neljän vuoden siirtymäkauden aikana edellyttäen, että yhteentoimivuuden edellyttämä laaja sanastotyö saadaan nopeasti toteutettua. Tätä työtä on toki eräillä hallinnonaloilla jo käynnissä. Myös julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin laatiminen on meneillään ja on arvioitu, että työn tulokset ovat käytettävissä vielä kuluvan vuoden aikana.

Julkisen hallinnon palvelujen laatuun ja saatavuuteen ehdotetulla lailla on välillinen vaikutus muun muassa otettaessa käyttöön lain tarkoittamia yhteisiä palveluja. Keskitetyllä ohjauksella on palvelujen kehittämisessä ja julkisen hallinnon tehostamisessa tätäkin suurempi merkitys.

Ehdotetun lain mukaisesti käytettäisiin säädösohjauksen lisäksi myös muita ohjauskeinoja. Julkisen hallinnon tietohallintoa ohjattaisiin yhtenäisiä periaatteita noudattaen. Valtiovarainministeriön ohjauskeinoina olisivat 1) tämän lain nojalla annettavat yhteentoimivuutta koskevat velvoittavat säännökset, 2) laaja JHS-suositusten ja standardien käyttö, 3) yhteisten IT-palvelujen käyttö, 4) valtioneuvoston määrittelemät, tietohallinnon yleiset kehittämis- ja toimintaperiaatteet ja valtiovarainministeriön informaatio-ohjaus sekä 5) valtion talousarviosta rahoitettavien IT-investointien ohjaus ja edelleen 6) yhteishankinnat ainakin valtionhallinnossa. Velvoittava ohjaus ja informaatio-ohjaus tukeutuisivat mahdollisimman laajasti standardeihin.

Ministeriöiden vastuulla oleva toimiala- ja hallinnonalakohtainen tietohallinnon ohjaus perustuisi ehdotetussa laissa säädettyihin periaatteisiin ja tavoitteisiin ja se tapahtuisi valtiovarainministeriön ohjauksessa. Valtiovarainministeriön ohjaustehtävään liittyisi velvollisuus koordinoita julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä yhteentoimivaksi ja tarkoituksenmukaisessa määrin yhtenäiseksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan lisäksi valtiovarainministeriöllä olisi laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa päällekkäisen kehittämistyön ja suunnittelun estämiseksi sekä ehdotettua lakia laajemmin yhteisten palvelujen suunnittelemiseksi, toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Lisäksi kunta-valtio -suhteessa valtiovarainministeriön tulisi koordinoita tietohallintotoimintaan liittyvää kehittämistä ja hanke- ja muuta rahoitusta.

Ehdotetussa laissa ei ole sähköisiä tietovarantoja eikä perusrekistereitä koskevia velvoittavia määräyksiä. Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2010 kaksi eri työryhmää 31.12.2011 päätyväksi määräajaksi. Työryhmien tehtävänä on muun muassa yhtenäistää perustietovarantojen käyttöä luomalla yhteinen tekninen ratkaisumalli, jolla eri tietovarannot tarjotaan tarvitsijoiden käytettäväksi sekä edistää tietovarantojen saatavuutta ja käyttöä, käsitellä tietojen hinnoittelua ja arvioida tietojen maksuttomuuden talousarviovaikutuksia ja tehdä niitä koskevia ehdotuksia.

Valtioneuvostossa on erikseen vireillä hanke, jossa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät terveydenhuollon varmentajana ja terveydenhuollon virkavarmennepalvelujen tuottajana siirrettäisiin Väestörekisterikeskuksen tehtäviksi.

Kaikki tässä esitetyt toimenpiteet yhdessä varmistavat tehokkaan julkisen hallinnon sekä laadukkaat ja helposti saatavat julkiset palvelut. Tavoiteltujen vaikutusten aikaansaaminen edellyttää myös uudistusten yksityiskohtaista suunnittelua ja niiden toteutuksen arviointia ja seurantaa.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lailla ei tavoitella ensisijaisesti tietohallintomenojen vähennystä, vaan tuottavuushyötyjä aiempaa tehokkaammalla tietohallinnolla ja erityisesti prosesseja ja toimintajärjestelmiä kehittämällä. Tuottavuushyödyt näkyvät koko julkisessa hallinnossa kokonaiskustannuksissa sekä henkilöstömäärissä. Ehdotetun lain mukaisen tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurijärjestelmän käyttöönoton myötä julkisessa hallinnossa on yhtenäinen suunnittelu- ja toiminnan kuvaamisjärjestelmä.

Arvioiden mukaan tavoitteena on 20–40 %:n tuottavuushyödyt julkisen hallinnon viranomaisten kokonaiskustannuksissa, joissain tapauksissa tuottavuushyödyt voivat olla tätäkin suuremmat. Tuottavuushyödyt voivat ilmetä myös hallinnon sidosryhmien toiminnassa niiden kustannusten vähenemisenä. Tuottavuushyötyjen aikaansaaminen edellyttää kuitenkin uudistamisen alkuvaiheessa investointeja.

Ehdotetun lain mukaisella lausuntomenettelyllä, jossa valtion viranomaisen tulisi pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto merkittävistä tietohallintoinvestoinneistaan tai vastaavista palveluhankinnoistaan, pyritään varmistamaan investointien onnistuminen niin viranomaisen kuin koko julkisen hallinnon edun toteutumisen näkökulmasta.

Ehdotetun lain mukaan ohjelmistojen, tietojärjestelmien ja palveluiden tuottaminen tapahtuisi markkinoilla. Siten esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kilpailulliset vaikutukset voivat ilmetä siten, että yhteentoimivuuden lisääntyessä ja yhteisiä palveluita käytettäessä päällekkäisen kehitystyön määrä vähenee, jolloin skaalaetujen toteutuessa palvelujen hankinnan kokonaisvolyyymi laskee.

Taloudelliset vaikutukset ilmenevät käytännössä vasta asetuksia annettaessa, jolloin tarkemmat arviot taloudellisista ja muista vaikutuksista voidaan esittää täsmällisesti. Ennen kunkin käyttöönotettavaksi tarkoitettuja yhteisiä palveluja ja tietojärjestelmiä koskevan asetuksen antamista laaditaan kustannus-hyötyanalyysi sekä tehdään ehdotus siitä, miten voimavaroja tulisi siirtää nykyisistä tehtävistä muihin tehtäviin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtiovarainministeriön ohjaustehtävään liittyy velvollisuus koordinoida julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä yhteentoimivaksi, tarkoituksenmukaisessa määrin yhtenäiseksi sekä muutoinkin tehokkaaksi. Ehdotetun lain mukainen ohjaus kattaa koko julkisen hallinnon ja siinä on vahva julkisen hallinnon kattava toimiala- ja hallinnonalarajat ylittävä näkökulma. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan lisäksi valtiovarainministeriöllä olisi muuta laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa päällekkäisen kehittämistyön ja suunnittelun estämiseksi sekä ehdotettua lakia laajemmin yhteisten palvelujen suunnittelemiseksi, toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Lisäksi kunta-valtio -suhteessa valtiovarainministeriön tulisi koordinoida tietohallinto-toimintaan liittyvää kehittämistä ja hankerahoitusta. Tämä edellyttää, että henkilöstöä siirretään muista tietohallintotehtävistä ehdotetun lain tavoitteiden mukaisten tehtävien hoitamiseen.

Ehdotetun lain mukainen ohjaus toisi konsernirakenteen ja konsernijohtamisen valti-onhallintoon. Ensinnäkin valtionhallinnon suuruus tuo mittakaavaetuja hankinnoissa ja tuottaa palveluja yhteiseen käyttöön. Konserniohjauksella voidaan hyödyntää yksittäi-sen organisaation tietotaitoa laajemmaltikin, tarjota kannustimia kehittämiseen tarjoa-malla uralla kehittymismahdollisuuksia sekä kehittää osaamista ja asiantuntemusta yhdessä. Valtiovarainministeriö voi keskittyä strategiseen suunnitteluun ja kehittää ja ottaa käyttöön yhtenäisiä toimintatapoja, johtaa synergioita, jakaa tietoa ja kehittää valtion viranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoida sitä. Konsernimaiseen ohjauk-seen liittyy konsernin muiden osien raportointivelvollisuus.

Lakiesityksen tavoitteena on, että eri hallinnonalojen ja koko julkisen hallinnon tieto-järjestelmät muuttuvat asteittain keskenään yhteentoimiviksi. Hallinnon kehittäminen ja organisaatiomuutosten toteuttaminen olisi aiempaa helpompaa, kun yhteensopimat-tomat ja erilaiset tietojärjestelmät eivät hidastaisi uudistusten toimeenpanoa. Palvelu-jen tuottamiseksi käytössä olisivat myös yhteiset palvelukanavat.

Lakiesityksessä ehdotettu JHS-suositusten ja standardien aiempaa laajempi käyttö edellyttää julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan työn uudistamista vas-taamaan entistä merkityksellisempien suositusten ja uusien standardien valmistelua.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus edellyttää myös eri asiantunti-joiden osaamisalojen yhdistämistä, resurssien uutta allokointia ja henkilökunnan lisä-koulutusta.

Lakiesityksellä tavoitellaan myös julkisen hallinnon viranomaisten johdon tietohallin-toa koskevan johtamisen terävöittämistä ja vastuun lisääntymistä. Tämä näkyisi muun muassa viranomaisten tulostavoitteissa ja johdon sopimuksissa.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun lain mukainen ohjausmalli mahdollistaisi koko julkisen hallinnon sähköis-ten palvelujen ja yhteisten palvelukokonaisuuksien kehittämisen, monikanavaisten asiointimahdollisuuksien ja aika- ja paikkariippumattomien palvelujen saatavuuden parantamisen sekä palvelurakenteiden uudistamisen yhteispalvelu- ja itsepalveluperi-aatteelle, mikä tukeutuisi sähköisiin ns. back office -palveluihin. Keskitetty palvelutu-ki mahdollistaisi myös vuorovaikutteisten sähköisten palvelujen tuottamisen virastoai-kaa laajemmin. Sähköinen hallinto on myös perinteisiin asiakirjoihin verrattuna kestä-vämpää ja ympäristöystävällisempää.

Yhteentoimivat tietojärjestelmät varmistavat julkisessa hallinnossa aiempaa tehok-kaammin tiedonvaihdon.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 6.3.2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevaa kannanottoa, jonka mukaan koko julkisen hallinnon (valtio, kunnat, Kansaneläkelaitos) tietojärjestelmien yhteentoimivuutta kehitetään sekä käynnistetään valmistelu, joka tähtää valtion tieto- ja tietojärjestelmä-arkkitehtuuria koskevan päätöksenteon siirtämiseksi konsernitasolla valtiovarainministeriöön ja tämän vaatimien säädösmuutoksien määrittelyyn.

Kannanottoon perustuen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 2009 SADe-ohjelman, jonka tavoitteena on edistää sähköistä asiointia siten, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen 2013 mennessä kattaa kaikki keskeiset palvelut. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon (valtio, kunnat, Kansaneläkelaitos ja muu välillinen julkinen hallinto) tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 16.6.2009 SADe-ohjelman toteuttamiseen liittyviä linjauksia. Niiden mukaan valtion konserniohjausta tietohallinnon kehittämisessä tiivistetään strategisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, hankkeiden ja hankintojen ohjauksen ja normiohjauksen keinoin. Konserniohjausta vahvistetaan koskien valtionhallinnon tietohallinnon kehittämisen yhteisiä osioita, kuten perustietotekniikkaa, perustietovarantoja, valtiotason ja muita yhteisiä arkkitehtuureja, yhteisiä tietojärjestelmiä ja palveluja, yhteentoimivuutta, tietoturvaa ja varautumista, laadunhallintaa sekä osaamisen kehittämistä.

Valtioneuvosto antoi marraskuussa 2009 selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Selonteon mukaan kuntasektorin toimijoiden ja toiminnan eri tasojen välistä toimintaa tukevien toimintamallien ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus on perusedellytys saumattomien palveluketjujen muodostamiseksi. Yhteentoimivuuden edistäminen on jakautunut kolmeen osakokonaisuuteen: 1) yhteisten arkkitehtuurilinjausten ja menetelmien kehittämiseen, 2) suositus- ja standardointitoimintaan sekä 3) linjauksiin ja suosituksiin perustuvaan palveluiden kehittämiseen.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi 18.2.2010 SADe-ohjelmaa ja sen linjausta, jonka johdosta hallitus on antanut tämän hallituksen esityksen.

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön 30.11.2009 asettamassa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja yhteentoimivuus -hankkeen julkisen hallinnon yhteentoimivuutta ja ohjausta selvittäneessä työryhmässä (IT-konserniohjauksen lainsäädäntötyöryhmä), jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus valtionhallinnon IT-toiminnan konserniohjauksen toteuttamisen edellyttämäksi lainsäädännöksi sekä koko julkisen hallinnon yhteentoimivuutta edistäväksi lainsäädännöksi (Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2010). Valmistelun tuli perustua hankkeen IT-konserniohjaustyöryhmän ehdotuksiin (Valtiovarainministeriön julkaisuja xx/2010). Valmistelu on perustunut myös valtiovarainministeriön asettaman valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoimintoa käynnistämään asetetun hankkeen ehdotuksiin (Valtiovarainministeriön julkaisuja xx/2010). Lainsäädäntötyöryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto ry.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on käsitellyt asiaa [xx.xx.2010].
Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta on käsitellyt asiaa [xx.xx.2010].

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän laatima luonnos hallituksen esityksesi toimitettiin lausunnolle kaikkiin ministeriöihin, joiden tuli tarvittaessa kuulla hallinnonalansa virastoja ja välillisen julkisen hallinnon organisaatioyksiköitä, keskeisille rekisteriviranomaisille, Suomen Kuntaliitto ry:lle, lähes 40 kuntaan tai kuntayhtymään, muille asian kannalta keskeisimmille julkisen hallinnon toimijoille sekä tietotekniikkaa edustaville toimialajärjestöille. Lisäksi luonnos julkaistiin mahdollisten muiden tahojen kuulemista varten valtiovarainministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston hankerekisterissä x päivänä xkuuta 2010.

Luettelo tahoilta, joilta lausunto pyydettiin sekä yhteenveto saaduista lausunnoista on julkaistu valtiovarainministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston hankerekisterissä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on 8.2.2008 erikseen annettu esitys valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp), jossa muun muassa määritellään valtiovarainministeriön toimivallasta määrätä valtion tietohallinnon, tiedonkäsittelyn, sähköisten palveluiden, tietoliikenteen ja tietoturvallisuuden järjestämisestä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva valmiuslaki.

Eduskunnalle on X.X.2010 annettu hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain muuttamisesta, laiksi sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta ja laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE x/2010 vp). Esityksen tarkoituksena on, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät terveydenhuollon varmentajana ja terveydenhuollon varmennepalveluiden tuottajana siirrettäisiin Väestörekisterikeskuksen lakisääteisiksi tehtäviksi.

Mainitut esitykset ja tämä esitys on kuitenkin laadittu niin, että ne voidaan käsitellä ja niissä ehdotetut lait säätää voimaan toisistaan ja ehdotetusta laista riippumatta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Lain tarkoituksena olisi tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä tietohallinnon ohjauksesta sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

Tietohallinnolla tarkoitetaan tässä toimintoja, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen perustehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kuin ne käyttävät samoja tietoja.

Julkisessa hallinnossa tehtävä työ on jatkuvan kehittämisen ja tehostamisen kohteena. Toimintojen ja toimintaprosessien automatisointia on mahdollista jatkaa edelleen ja näin vähentää työn henkilöintensiivisyyttä. Toiminnot ja toimintaprosessit voitaisiin kytkeä aikaisempaa tehostetummin asiakkaiden ja muun julkisen hallinnon lähtökohdista käsin kokonaisuuksiksi. Tämä edellyttää muun muassa yhteistä menetelmien ja menettelytapojen kehittämistä sekä yhteentoimivia tietojärjestelmiä.

Valtion, kuntien ja muiden julkisen hallinnon organisaatioiden omaa toimintaansa koskevaan vastuuseen ei ehdoteta muutoksia. Tällä lailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla rajoitettaisiin kuitenkin julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa päättää sen siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen laadun ja hallinnon tehostamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti. Painopiste on tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa. Tavoitteena on, että tietotekniikkaa käytetään hallitusti ja kustannustehokkaasti.

2 §. *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentissa säädetään lain soveltamisalasta. Laki koskisi julkisen hallinnon viranomaisia niiden hoitaessa tietohallintotehtäviä. Julkisen hallinnon tietohallintotehtäviin katsotaan kuuluviksi ainakin tietohallinnon johtaminen, ohjaaminen, koordinointi ja tietohallintotoiminnan suunnittelu, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito, sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämien arkkitehtuurien ja menetelmien kehittäminen, tietohallinnon infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito, tietohallinnon palvelutuotanto, tietoturvallisuus ja tietohallinnon varautuminen sekä tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja -sopimukset.

Ehdotetulla lailla ei puututtaisi yleisiin informaatio-oikeuden periaatteisiin eikä sillä muutettaisi voimassa olevia informaatio-oikeuden alaan kuuluvia säädöksiä lukuun ottamatta tähän ehdotukseen liittyvää lakia 2. Julkisen hallinnon tietohallintoa kehitettäessä tulisi ottaa erityisesti huomioon muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, kansainväliset tietoturvavelvoitteet, arkistolaki, henkilökorttilaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, laki vahvasta sähköisestä tunnis-

tamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista, henkilötietolaki, tilastolaki, laki sähköisen viestinnän tietosuojasta ja viestintämarkkinalaki.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettusta valtion viranomaisen tietoturvasta ja valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitettusta valtion viranomaisen poikkeusoloihin varautumisesta tietohallinnossa. Tarkoituksena on, että näistä säädettäisiin edelleen asianomaisissa säädöksissä. Hallitus on antanut eduskunnalle 8.2.2008 hallituksen esityksen valmiuslaiksi, jonka tarkoituksena on korvata voimassa oleva valmiuslaki.

3 §. Määritelmät. Laissa tarkoitettuja julkisen hallinnon viranomaisia olisivat kaikki valtion hallintoviranomaiset, muut valtion virastot ja laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikelaitokset ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset niiden hoitaessa valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä maakunnassa. Lisäksi julkisen hallinnon viranomaisia olisivat kunnalliset viranomaiset kuten kunnat, kuntayhtymät ja kunnalliset liikelaitokset, pois lukien kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, Kansaneläkelaitos ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja laitokset sekä laissa tai lain nojalla määrättyä julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Tässä laissa tarkoitettuihin julkisen hallinnon viranomaisiin eivät kuitenkaan 2 momentin mukaan kuuluisi evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko. Myös nämä kuten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettut sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joihin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, hoitavat voisivat vapaaehtoisesti noudattaa tässä laissa säädettyjä velvoitteita.

2 luku. Tietohallinnon ohjaus

4 §. Ohjaus. Valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat julkishallinnon yleinen kehittäminen sekä valtion tietohallinnon ohjaus, sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleiset perusteet, valtion ja kuntien tietohallintoyhteistyö sekä valtioneuvoston yhteinen tietohallinto. Ehdotetun lain mukaan valtiovarainministeriön ohjaus koskisi valtion viranomaisten lisäksi myös muita 3 §:ssä määriteltyjä julkisen hallinnon viranomaisia, kuten kunnallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia ja muuta välillistä julkista hallintoa.

Pykälän 1 momentin mukaan Valtiovarainministeriön tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta ja se koskisi erityisesti 1) julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelua ja kuvaamista; 2) valtionhallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelua ja kuvaamista; 3) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin mukaisten yhteentoimivuuden edellyttämien kuvausten ja määritysten laatimista ja ylläpitoa; 4) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisten palvelujen ja muiden tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden ohjausta.

Julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palveluiden ja toimintaprosessien, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista. Kokonaisarkkitehtuuri kuvaa, kuinka organisaation toimintaprosessit, organisaatioyksiköt, tiedot ja järjestelmät toimivat kokonaisuutena. Kokonaisarkkitehtuuri on myös suunnittelumenetelmä, jolla tuotetaan toiminnan ja IT-

ratkaisujen nykytilan ja tavoitetilan kuvaukset. Lisäksi se on toiminta- ja hallintamalli, jonka avulla ohjataan suunnittelua, tunnistetaan ja poistetaan päällekkäinen kehittämistyö, varmistetaan laatu ja saadaan tehty suunnitelmat laajasti uudelleen käytettäväksi.

Vastaavasti valtionhallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitettaisiin kuvausta valtion virastojen organisaatioiden, palveluiden ja toimintaprosessien, tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta.

Julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämät yhteen-toimivuuden kuvaukset ja määritykset koskisivat tiedon yhdenmukaistamista ja tiedon vaihtoa tietojärjestelmien välillä. Kuvauksia ja määrityksiä voitaisiin antaa esimerkiksi seuraavilta alueilta: sanastot, ontologiat, metatiedot, tiedon rakenteen kuvaukset, sähköiset viestit, koodistot ja luokitukset. Sanastolla tarkoitetaan luetteloa käsitteiden merkityksestä ja ontologioilla käsitteitä ja niiden välisiä suhteita tietyllä aihealueella. Metatiedolla tarkoitetaan tietoa tiedosta, kuten tiedon sisällöstä ja rakenteesta, merkityksestä, laadusta, luotettavuudesta tai alkuperästä. Tiedon rakenteen kuvauksella tarkoitetaan tiedon esitystapaa, jossa sillä on yhteisesti määritelty rakenne. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan tietojärjestelmien välillä välitettyä tietokokonaisuutta. Koodistolla tarkoitetaan standardoituja, vakiintuneita tai virallistettuja koodiluetteloita, joita ylläpitää tietty nimetty taho. Luokituksella tarkoitetaan nimetyn tahon ylläpitämää luetteloa ja kuvausta jonkun aihealueen ilmiöstä.

Julkisen hallinnon yhteisillä palveluilla ja muilla tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisilla toimenpiteillä tarkoitettaisiin erilaisia tietoteknisiä ratkaisuja, jotka helpottaisivat asiakkaan asiointia ja varmistaisivat asiakkaan oikeusturvan toteutumisen tai muutoin edistäisivät hyvän hallinnon toteutumista taikka muita toimenpiteitä, jotka yhtenäistävät ja tehostavat julkisen hallinnon toimintaa. Ehdotetun säännöksen nojalla valtiovarainministeriö ohjaisi tietohallinnon yhteisiä taikka laajaan käyttöön tarkoitettujen palvelujen tuotantoa ja koordinoisi sitä muun muassa päällekkäisen toiminnan estämiseksi.

Ehdotetun ohjausta koskevan säännöksen tavoitteena olisi luoda julkisen hallinnon kattava toimiala- ja hallinnonalarajat ylittävä, poikkihallinnollinen ohjausmalli, jolla myös selkeytettäisiin ja vahvistettaisiin valtiovarainministeriön yleistä tietohallinnon ohjausta. Tämä ohjaus rajoittaisi julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa tietohallintoasioissa. Niiden tulisi kehittää ja hoitaa tietohallintoaan valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen mukaisesti. Valtiovarainministeriön ohjaus ei kuitenkaan muuttaisi julkisen hallinnon viranomaisten johdon kokonaisvastuuta toiminnan tuloksellisuudesta eikä tietohallinnon järjestämisestä.

Valtiovarainministeriön ohjaustehtävään liittyy velvollisuus koordinoida julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä yhteentoimivaksi, tarkoituksenmukaisessa määrin yhtenäiseksi ja muutoinkin tehokkaaksi. Valtiovarainministeriö käyttäisi tämän lain nojalla tapahtuvan säädösohjauksen rinnalla muita ohjauskeinoja. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan lisäksi valtiovarainministeriöllä olisi laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa päällekkäisen kehittämistyön ja suunnittelun estämiseksi sekä ehdotettua lakia laajemman yhteisten palvelujen suunnittelemiseksi, toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Lisäksi kunta-valtio -suhteessa valtiovarainministeriön tehtävään kuuluisi koordinoida tietohallintotoimintaan liittyvää kehittämistä ja hanke-rahoitusta.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämistä yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaan osana hallinnonalan ohjausta ministeriö käsittelee toimialansa tietoyhteiskunta-asiat ja tietojärjestelmäasiat. Pykälän 3 momentin mukaan kukin ministeriö ohjaisi toimialallaan tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä ottaen huomioon tämän lain tarkoitus, tässä laissa säädetyt yleiset velvoitteet sekä tämän lain nojalla tapahtuva valtiovarainministeriön harjoittama julkisen hallinnon tietohallinnon yleinen ohjaus. Ministeriöiden vastuulla oleva toimiala- ja hallinnonalakohtainen tietohallinnon ohjaus perustuisi ehdotetussa laissa säädettyihin periaatteisiin ja tarkoituksiin. Ministeriön vastuulla oleva kunnallisten viranomaisten ja muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon ohjaus tapahtuisi lähinnä säädöksillä sekä osoittamalla valtion talousarvion määrärahoja niiden käyttöön. Valtiovarainministeriö ohjaisi myös tätä toimintaa. Ministeriöiden harjoittama valtion viranomaisten tietohallinnon ohjaus tapahtuisi osana tulosoajasta sekä säädösohjausena valtiovarainministeriön tämän lain nojalla tapahtuvan yleisen ohjauksen mukaisesti. Ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus korostaa ministeriön toimivaltaa ja vastuuta sen ohjatessa tulosoajaus- ym. menetelmin hallinnonalan valtion viranomaisia sekä säädös- ja määrärahoajauksella toimialansa muuta julkista hallintoa.

Käytännön tasolla ministeriöiden tulisi toteuttaa tätä ohjaustehtävää hankesalkkumallin avulla. Tämä edellyttäisi sitä, että kukin virasto ja laitos toimittaisi hallinnonalan ministeriölle vuosittain tiedon sellaisista omista tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeistaan, jotka ovat arvonsa tai sisältönsä vuoksi merkittäviä. Hankesalkun ulkopuolelle voisivat jäädä esimerkiksi suhteellisen pienet tietojärjestelmien päivitykseen tai laitehankintoihin liittyvät hankkeet. Hankesalkkua koskevat tiedot voitaisiin toimittaa ministeriölle esimerkiksi kunkin lokakuun loppuun mennessä. Hallinnonalakohtainen hankesalkku voisi tämän jälkeen sisällöltään päivitettyinä toimia pohjana erityisesti niissä neuvotteluissa, joita käydään valmisteltaessa valtiontalouden kehyspäätöstä sekä valtion talousarviota.

Tarkoituksena on ohjata valtion talousarviosta rahoitettuja tietohallintoinvestointeja tai vastaavia palveluhankintoja aiempaa keskitetympin. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtion viranomaisen merkittävästä, valtion talousarviosta rahoitettavasta tietohallintoa koskevasta hankinnasta. Hankinta voidaan käytännössä rahoittaa joko viranomaisen toimintamäärärahoista tai erillisestä talousarvioon otetusta määrärahasta, joita ovat erillinen investointimääräraha, keskitetty tietohallintohankkeiden rahoittamiseen tarkoitettu määräraha taikka tuottavuusmääräraha. Tarkoituksena on ohjata merkittäviä tietohallintoinvestointeja ja palveluhankintoja aiempaa keskitetympin. Tietohallintoa koskeva hankinta olisi merkittävä silloin, kun se olisi arvoltaan vähintään viisi miljoonaa euroa, taikka kun se koskisi keskeisiä rekistereitä tai yhteisiä tai yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä taikka muita vastaavia seikkoja, joilla olisi muutoin huomattavaa merkitystä.

Ennen kuin valtion viranomainen päättää 4 momentissa tarkoitettua tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, sen tulisi pyytää asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Jos valtion viranomainen haluaa poiketa valtiovarainministeriön lausunnosta, sen on saatettava asia valtioneuvoston rahasiainvaliokunnan käsittelyyn. Käytännössä muun kuin ministeriön hankinnan ollessa

kysymyksessä valtion viranomaisen tulee kääntyä hallinnonalansa ministeriön puoleen, jonka esittelystä asiaa käsitellään valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa. Arvion mukaan tässä momentissa tarkoitettuja hankintoja olisi noin 10 vuodessa. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tässä tarkoitetuista hankinnoista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tässä momentissa tarkoitettusta valtiovarainministeriön lausuntomenettelystä ja valtion viranomaisen päätöksenteosta.

5 §. *Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta JUHTA.. Neuvottelukunta toimisi julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi valtiovarainministeriön yhteydessä ja se olisi valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten viranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. Yhteistyöosapuolien lisäksi neuvottelukunnan toimintaan voi osallistua myös muita toimijoita. Neuvottelukunta on toiminut vuodesta 1988 lähtien. Sitä koskevat säännökset ovat julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (145/2006). Ehdotetun lain mukaan neuvottelukunnan asema julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksessa olisi merkittävä ja tämän vuoksi sitä koskevat perussäännökset ehdotetaan otettavaksi lakiin. Yksityiskohtaiset säännökset annettaisiin edelleen asetuksella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan keskeisimmistä tehtävistä. Sen tehtävänä olisi edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden uudistamista ja käyttöönottoa tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Neuvottelukunta antaisi julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia ja standardeja. Nämä JHS-suositukset ja JHS-standardit eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan sitovia. Näin annettu standardi voitaisiin kuitenkin määrätä velvoittavaksi menettelytavaksi valtioneuvoston asetuksella. Säännöksellä on yhteys lain 6 §:ään. Tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

6 § *Julkisen hallinnon tietohallinnon standardi.* Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jolla Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksena antamat merkittävimmät JHS-standardit voitaisiin säätää velvoittavaksi yleiseksi menettelytavaksi säätämällä siitä valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asettama jaosto valmistelisi standardit.

3 luku. Yhteentoimivuus

7 §. *Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus.* Pykälässä säädettäisiin lain keskeisistä julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevista velvoitteista ja yhteentoimivuuden määritelmistä.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi noudatettava julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä siten kuin tässä laissa säädetään. Valtiovarainministeriö vastaisi 4 §:n mukaisesti kokonaisarkkitehtuurin suunnittelun ja kuvaamisen periaatteista sekä yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittysten laatimisesta ja ylläpidosta. Ministeriöillä olisi lain 8 §:n mukaisesti velvollisuus huolehtia toimialakohtaisista tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määrittämisestä. Tietojen yhteentoimivuus takaa sen, että sama tieto tulkitaan samalla tavoin kaikissa organisaatioissa.

Pykälän 2 momentin määritelmän mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kun ne käyttävät samoja tietoja omissa prosesseissaan. Kyse voi olla esimerkiksi toisen viranomaisen rekisterissä olevasta tiedosta, jota ei kysytä asiakkaalta uudestaan.

8 §. Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Pykälän 1 momentin mukaan ministeriön on huolehdittava sen toimialalle laadittavista 4 §:ssä tarkoitetuista tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määräyksistä ja niiden ajan tasalla pitämisestä. Näiden tulee noudattaa julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin linjauksia soveltuvin osin. Ministeriö voisi huolehtia tehtävästi itse, taikka se voisi antaa sen hallinnonalansa viranomaisten tehtäväksi. Ministeriön asetuksella voitaisiin säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten teknisestä ja toiminnallisesta sisällöstä. Järjestelmä olisi siten kaksipuolainen. Ensinnäkin, julkisessa hallinnossa laadittaisiin yhteinen kokonaisarkkitehtuuri ja sen edellyttämät yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset, ja toisaalta kukin ministeriö olisi velvollinen ohjaamaan toimialansa tietohallintoa vastaamalla toimialakohtaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja päivittämisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimintamallista siinä tilanteessa, että kahden tai useamman ministeriön toimialalla olisi joidenkin virastojen ja laitosten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia päällekkäisyyksiä. Päällekkäisyys voi ilmetä esimerkiksi saman käsitteen käyttämisenä eri merkityksessä toimialasta riippuen. Tällöin ministeriöiden olisi sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta, mikä yleensä tarkoittaa toimintatavasta sopimista. Esimerkiksi samaa käsitettä voidaan käyttää, jos käsitteiden merkitys on selkeästi liitetty oikeaan toimialaan kussakin käytötapauksessa.

9 §. Tallennettujen tietojen hyödyntäminen. Pykälän mukaan julkisen hallinnon viranomaisen tulisi pyrkiä hyödyntämään toiminnassaan väestötietojärjestelmään, yhdistysrekisteriin, kaupparekisteriin, säätiörekisteriin, kiinteistötietojärjestelmään ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmään tallennettuja tietoja, mikäli viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttämistä. Säännöksellä pyrittäisiin siihen, että hyödynnettävät tiedot olisivat oikeasisältöisiä ja että päällekkäisiä tietorekistereitä ei syntyisi. Tämä säästäisi myös hallinnon kokonaiskustannuksia.

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2010 kaksi eri työryhmää, joiden tehtävänä on 31.12.2011 mennessä yhtenäistää perustietovarantojen käyttöä luomalla yhteinen tekninen ratkaisumalli, jolla eri tietovarannot tarjotaan tarvitsijoiden käytettäväksi sekä edistää julkisen hallinnon tietovarantojen saatavuutta ja käyttöä ja muun muassa käsitellä tietojen hinnoittelua ja arvioida tietojen maksuttomuuden talousarviovaikutuksia ja tehdä niitä koskevia periaatteita tultaneen tarkentamaan. Tavoitteena on, että julkista luotettavuutta nauttivien taikka muiden vastaaviin tietojärjestelmiin tallennettujen tietojen hyödyntäminen tulisi pitemmällä aikavälillä velvoittavaksi tietoja tarvittaessa.

10 §. Yhteiset palvelut. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista, joita julkisen hallinnon viranomaisen olisi hyödynnettävä, mikäli se tarvitsisi kyseistä palvelua toiminnassaan. Säännöksen mukaisia

sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia ratkaisuja voivat olla esimerkiksi kansalaisen tunnistuspalvelu, maksamispalvelu, sähköinen allekirjoitus ja aika-leimapalvelu. Sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukeva yhteinen tietotekninen ratkaisu voisi olla niin päätettäessä esimerkiksi asiointitili. Julkisen hallinnon yhteiset palvelut voisivat olla myös toimialariippuvaisia. Tällaisista yhteisistä palveluista ja erityisesti niiden käyttöönotosta säädettäisiin kuitenkin yleensä toimialakohtaisessa lainsäädännössä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä palveluista, joita valtion viranomaisen olisi hyödynnettävä, mikäli se tarvitsisi kyseistä palvelua toiminnassaan. Säännöksen mukaisia palveluita olisivat yhteiset perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelut. Perustietotekniikkapalvelulla tarkoitetaan fyysisiä laitteita, laitteiston toiminnan edellyttämiä ohjelmistoja sekä niihin liittyvien tukipalveluiden muodostumia kokonaisuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteinen tietoliikenneverkko tai virkamiehen työasemarakaisu. Tietojärjestelmäpalvelulla tarkoitetaan valtionhallinnolle tarjottavaa yhteistä tietojärjestelmää, joka tukee organisaatioiden tarvitsemaa samankaltaista toimintaa esimerkiksi henkilöstöhallinnossa, taloushallinnossa, asianhallinnassa, arkistoinnissa tai raportoinnissa.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää julkisessa hallinnossa käytettävistä sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista sekä valtionhallinnossa käytettävistä yhteisistä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluista. Tavoitteena on, että ennen palveluiden käyttöönotosta päättämistä asia käsiteltäisiin JUHTA:ssa.

4 luku. Erinäiset säännökset

11 §. Tietojen saatavuus. Pykälän mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi velvollinen julkaisemaan laissa tarkoitetut tiedot kuvauksista ja määrityksistä tietoteknisesti hyödynnettävässä muodossa. Tavoitteena on, että tässä pykälässä tarkoitetut tiedot koottaisiin sähköiseen portaaliin, josta ne olisivat helposti saatavissa sähköisessä muodossa.

12 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Pykälän 2 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi noudatettava ehdotetun lain mukaisia velvoitteita lain voimaantulosta lähtien tietojärjestelmiä olennaisesti muutettaessa sekä uusia järjestelmiä ja palveluja hankittaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta käynnistettävä ehdotetun lain 7 §:n mukaisen kokonaisarkkitehtuurin laatiminen. Tämä työ olisi saatettava loppuun kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Luonnollisesti kokonaisarkkitehtuurin ajan tasalla pitäminen on viranomaisen jatkuva tehtävä.

Pykälän 4 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi neljän vuoden kuluessa saatettava tietojärjestelmänsä tämän lain 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten antamisesta säädettyjen yhteentoimivuuden vaatimusten mukaisiksi.

Pykälän 5 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen tulee ottaa käyttöön 10 §:ssä tarkoitetut palvelut kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä tai viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelu-

sopimus päättyy. Viranomaisen tulee ottaa tarkoitetut palvelut käyttöönsä vain mikäli sen toiminta edellyttää vastaavanlaisen palvelun käyttöä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntaa koskevasta siirtymäsäännöksestä. Sen mukaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (145/2006) tarkoitettu ja tämän lain voimaan tullessa toimiva neuvottelukunta toimisi toimikautensa loppuun tässä laissa tarkoitettuna Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntana.

Jotta alemmanasteiset säännökset voitaisiin tarvittaessa säätää jo vuoden 2010 aikana, voimaantulosäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain toimeenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Tätä koskeva säännös otettaisiin pykälän 7 momenttiin.

1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta

18 §. Hyvä tiedonhallintatapa. Pykälässä säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta ja sen toteuttamiseen liittyvistä velvollisuuksista lähinnä tietojen asianmukaisen saatavuuden varmistamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädetään valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen velvollisuudesta hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi julkisuuslain nojalla säädetyt tekniset vaatimukset. Lisäksi hallinto- ja lainkäyttöviranomaisen tulee osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleiseen tietoverkon avulla toteuttavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmisteluun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska ehdotetussa 1. laissa jo säädetään tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta sekä yhteisten palvelujen käyttöönotosta kaikkien julkisen hallinnon viranomaisten osalta.

36 §. Asetuksen antaminen. Pykälässä säädetään hyvän tiedonhallintatavan velvoitteiden toteuttamiseksi säädettävistä valtioneuvoston asetuksista. Pykälässä ehdotetaan kumottavaksi 1 momentin 6 kohta, mikä vastaa julkisuuslain 18 §:n 2 momenttia, joka on edellä ehdotettu kumottavaksi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 4 §:n 2 momentin nojalla säätää julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä sekä 4 §:n 4 momentin mukaan siitä, millaisista hankinnoista on kyse, miten valtiovarainministeriön tulisi menetellä antaessaan momentissa tarkoitetun lausunnon sekä miten tulisi menetellä valtion viranomaisen asiaa koskevassa päätöksenteossa.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä.

Ehdotetun lain 6 §:n mukaan Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksena antamaa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua tietohallinnon kokonaisarkkitehtuu-

ria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä koskevat standardit voitaisiin säätää oikeudelliselta luonteeltaan julkisen hallinnon viranomaisista velvoittavaksi valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää julkisen hallinnon viranomaisen velvollisuudesta ottaa käyttöön yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja koskevia palveluja ja 10 §:n 2 momentin mukaan voitaisiin säätää valtion viranomaisen velvollisuudesta ottaa käyttöön yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja.

Asetuksenantovaltuuden säätäminen valtioneuvostotasolle on edellä mainituissa tapauksissa perusteltua koska kysymys on useita hallinnonaloja koskevista laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä asioista.

Ministeriön asetuksella voitaisiin säätää 8 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määrittämisistä. Asetuksenantovaltuuden säätäminen ministeriötasolle on tässä tapauksessa perusteltua, koska kysymys on teknisluonteisesta toimeenpanovaltaan liittyvistä asioista.

3 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta lukien.

Ehdotettu laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta sisältää siirtymäsäännöksen, jonka nojalla julkisen hallinnon viranomaisen olisi noudatettava tämän lain velvoitteita lain voimaantulosta lähtien tietojärjestelmiä olennaisesti muutettaessa sekä uusia järjestelmiä ja palveluja hankittaessa. Muita lain velvoitteita tulisi noudattaa asteittain kuitenkin niin, että lain tarkoittaman kokonaisarkkitehtuurin valmistelun laatimisen tulisi käynnistyä kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta, lain tarkoittamat tietojärjestelmät olisi saatettava vastaamaan yhteentoimivuuden vaatimuksia neljän vuoden kuluessa asiaa koskevan asetuksen voimaantulosta ja yhteiset palvelut tulisi ottaa käyttöön kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä tai viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lailla julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden vaatimuksista. Kuntien osalta ehdotusta on tarpeen arvioida perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Julkisen hallinnon mukaan lukien kuntien tietohallinnon yhteentoimivuudesta ja tietohallinnon ohjauksesta on välttämätöntä säätää lailla, jotta julkisen hallinnon tietohallinnon ja myös kuntien tietohallinnossa ilmenneet puutteet voidaan poistaa. Sääntely on siten välttämätöntä eikä se lähtökohtaisesti ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Esitykseen sisältyy runsaasti asetuksenantovaltuuksia, joita on tarkasteltava kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Asetuksenantovaltuuksia on tarkasteltava siitä näkö-

kulmasta, säädetäänkö kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien tehtävistä lain sijasta asetuksella. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kuntia sitovasti:

- julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä (4 §);
- JUHTA:n kokoonpanosta, tehtävistä, päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä (5 §);
- JUHTA:n suosituksena antamasta tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämistä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määritelmiä koskevasta standardista (6 §); ja
- sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista (10 §).

Lisäksi ministeriön asetuksella voitaisiin säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä (8 §). Esitetyt asetuksenantovaltuudet koskevat JUHTA:a lukuun ottamatta teknisluonteisia asioita, joista ei ole tarkoituksenmukaista säätää lailla niiden jatkuvan kehittymisen vuoksi. Toisaalta näistä asioista on säädettävä, jotta luotaisiin yleiset puitteet tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle. JUHTA:a koskeva asetuksenantovaltuus ainoastaan tarkentaa lailla säädettäviä tehtäviä eikä se ole ristiriidassa perustuslain kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Ehdotettu laki vastaisi perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä siihen sisältyisi säännöksiä, jotka olisivat ongelmallisia perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Valtioneuvosto voisi esityksen mukaan antaa ehdotetussa laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti yksilöidyistä asioista asetuksia.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat hallituksen esitykset:

1.**Laki****julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku. Yleiset säännökset**1 §. Lain tarkoitus**

Tämän lain tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

2 §. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tässä laissa säädetään julkisen hallinnon viranomaisen velvollisuuksista sen hoitaessa tietohallintotehtäviä.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitetusta valtion viranomaisen tietoturvasta ja valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetusta valtion viranomaisen poikkeusoloihin varautumisesta on tietohallinnossa voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

3 §. Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *valtion viranomaisella* valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;

2) *julkisen hallinnon viranomaisella* valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia lukuun ottamatta Ahvenanmaan kunnallisia viranomaisia, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia sekä laissa tai lain nojalla annettua julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisen hallinnon viranomaisella ei kuitenkaan tarkoiteta Suomen evankelis-luterilaista ja ortodoksista kirkkoa.

2 luku. Tietohallinnon ohjaus

4 §. Ohjaus

Valtiovarainministeriön tehtävänä on tämän lain mukainen julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus ja siinä erityisesti huolehtia

- 1) julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelusta ja kuvaamisesta;
- 2) valtionhallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelusta ja kuvaamisesta;
- 3) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja ylläpidosta;
- 4) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisten palvelujen ja muiden tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden ohjauksesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällystä.

Kunkin ministeriön tehtävänä on ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämistä ottaen huomioon tässä laissa säädetyt tarkoitukset ja velvoitteet.

Ennen kuin valtion viranomainen päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, on sen pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Jos valtion viranomainen haluaa poiketa valtiovarainministeriön lausunnosta, sen on saatettava asia valtioneuvoston raha-asianvaliokunnan käsittelyyn. Valtioneuvoston asetuksella säädetään näistä hankinnoista. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tässä momentissa tarkoitettusta valtiovarainministeriön lausuntomenettelystä ja valtion viranomaisen päätöksenteosta.

5 §. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta

Julkisen hallinnon tietoyhteiskuntakehityksen edistämiseksi valtiovarainministeriön yhteydessä toimii Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA). Neuvottelukunta on valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten viranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin, jonka valtioneuvosto asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen uudistamista ja käyttöönottoa tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä sekä antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia ja standardeja. Neuvottelukunnan kokoonpanosta, tehtävistä, päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

6 § *Julkisen hallinnon tietohallinnon standardi*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamaa tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä koskeva standardi (*julkisen hallinnon standardi*) on oikeudelliselta luonteeltaan julkisen hallinnon viranomaisia velvoittava.

3 luku. **Yhteentoimivuus**

7 §. *Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus*

Julkisen hallinnon viranomaisen on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi laadittuja ja ylläpidettyjä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä siten, kuin tässä laissa säädetään.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kun ne käyttävät samoja tietoja.

8 §. *Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus*

Ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrätykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä.

Jos kahden tai useamman ministeriön toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimuvuutta estäviä tai haittaavia kuvausten ja määritysten päällekkäisyyksiä, ministeriöiden on yhdessä sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta.

9 §. *Tallennettujen tietojen hyödyntäminen*

Julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää tässä pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä. Näitä tietojärjestelmiä ovat:

- 1) väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettu väestötietojärjestelmä ja lain 7 §:n 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetut tiedot;
- 2) yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistysrekisteri;
- 3) kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu kaupparekisteri;
- 4) säätölaissa (109/1930) tarkoitettu säätörekisteri;
- 5) kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista annetussa laissa (453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä;
- 6) yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä annetussa laissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä.

10 §. *Yhteiset palvelut*

Julkisen hallinnon viranomaisen on käytettävä tarvitsemiaan sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevia yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista.

Valtion viranomaisen on käytettävä tarvitsemiaan yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää yhteisesti käytettävistä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluista.

4 luku. **Erinäiset säännökset**

11 §. *Tietojen saatavuus*

Julkisen hallinnon viranomaisen on huolehdittava, että tässä laissa tarkoitetut tiedot kuvauksista ja määräyksistä ovat saatavilla tietoteknisesti hyödynnettävässä muodossa.

12 §. *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 201 .

Julkisen hallinnon viranomaisen on noudatettava tämän lain velvoitteita lain voimaantulosta lähtien tietojärjestelmiä olennaisesti muutettaessa sekä uusia järjestelmiä ja palveluja hankittaessa.

Julkisen hallinnon viranomaisen on aloitettava lain 7 §:n mukaisen kokonaisarkkitehtuurin kuvauksen laatiminen kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan tämän lain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuja kuvauksia ja määräyksiä neljän vuoden kuluessa asiaa koskevan asetuksen voimaantulosta.

Julkisen hallinnon viranomaisen on otettava tarvitsemansa 10 §:ssä tarkoitetut palvelut käyttöön kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä tai viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy.

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta annetussa asetuksessa (145/2006) tarkoitettu ja tämän lain voimaan tullessa toimiva neuvottelukunta toimii toimikautensa loppuun tässä laissa tarkoitettuna Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntana.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 18 §:n 2 momentti sekä 36 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 495/2005, seuraavasti:

18 §. *Hyvä tiedonhallintatapa*

36 §. *Asetuksen antaminen*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää:

- 1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi;
 - 2) diaarin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;
 - 3) tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamiseksi;
 - 4) velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille 24 §:n 1 momentin 2 ja 7-10 kohdassa tarkoitetulla tavalla;
 - 5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvallisuusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvallisuutta koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen;
 - 7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.
- _____

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 201 .

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 201 .

Tasavallan Presidentti

Hallinto- ja kuntaministeri

2.

Laki**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999
 annetun lain (621/1999) 18 §:n 2 momentti sekä 36 §:n 1 momentin 6 kohta, sel-
 laisina kuin ne ovat laissa 495/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

18 §

*Hyvä tiedonhallintatapa**Hyvä tiedonhallintatapa*

 Jos tämän lain nojalla annetussa valtioneu-
 voston asetuksessa niin säädetään, valtion
 hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten on sen li-
 säksi, mitä 1 momentin 1–5 kohdassa sääde-
 tään, hyvän tiedonhallintatavan toteuttami-
 seksi velvollisuus:

1) turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan
 ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää
 tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toi-
 minnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa
 huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi
 tämän lain nojalla säädetty tekniset vaati-
 mukset;

2) osallistua useammalle viranomaiselle
 yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutet-
 tavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka
 yleisesti merkittävien asioiden valmistelun
 julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon.

36 §

36 §

*Asetuksen antaminen**Asetuksen antaminen*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5
 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteut-

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5
 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteut-

tamiseksi valtionhallinnossa säätää:

1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi;

2) diaarin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;

3) tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamiseksi;

4) velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille 24 §:n 1 momentin 2 ja 7-10 kohdassa tarkoitetulla tavalla;

5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvaluusua koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen;

6) valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten tietojärjestelmille asetettavista viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamiseksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista sekä mainittujen viranomaisten velvollisuudesta osallistua useammalle viranomaiselle yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutettavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka yleisesti merkittävien asioiden valmistelun julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon;

7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

tamiseksi valtionhallinnossa säätää:

1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi;

2) diaarin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;

3) tietoaineistojen luokittelusta asianmukaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteuttamiseksi;

4) velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkaa koskeva merkintä asiakirjoihin, joiden oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, valtion turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai muille yleisille eduille 24 §:n 1 momentin 2 ja 7-10 kohdassa tarkoitetulla tavalla;

5) eri turvallisuusluokkia koskevista tietoturvaluusvaatimuksista mukaan lukien toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvaluusua koskevien vaatimusten soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoitukseen;

7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

Tämä laki tulee voimaan
kuuta 201 .

päivänä

*Lagförslag***1.****Lag
om styrning av informationsförvaltningen och om informationssystemens inter-
operabilitet inom den offentliga förvaltningen**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap. Allmänna bestämmelser**1 §. Lagens syfte**

Syftet med denna lag är att effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen samt förbättra de offentliga tjänsterna och deras tillgänglighet genom att föreskriva om styrning av informationsförvaltningen och om främjande och säkerställande av informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen.

2 §. Lagens tillämpningsområde och samband med annan lagstiftning

I denna lag föreskrivs om de skyldigheter som myndigheter inom den offentliga förvaltningen har när de sköter informationsförvaltningsuppgifter.

Inom informationsförvaltningen gäller i fråga om statliga myndigheters informations-säkerhet enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och statliga myndigheters förberedelser för undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1080/1991) vad som föreskrivs särskilt.

3 §. Definitioner

I denna lag avses med

1) *statliga myndigheter* statliga förvaltningsmyndigheter samt andra statliga ämbetsverk och inrättningar, domstolar och andra rättskipningsorgan, statliga affärsverk samt myndigheter i landskapet Åland när de i landskapet sköter uppgifter som hör till statliga myndigheter,

2) *myndigheter inom den offentliga förvaltningen* statliga myndigheter, kommunala myndigheter med undantag av kommunala myndigheter på Åland, Folkpensionsanstalten samt andra självständiga offentligrättsliga inrättningar samt sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt lag eller med stöd av lag utför ett offentligt uppdrag.

Med myndigheter inom den offentliga förvaltningen avses emellertid inte den evangelisk-lutherska kyrkan eller den ortodoxa kyrkan i Finland.

2 kap. Styrning av informationsförvaltningen

4 §. Styrning

Finansministeriet har hand om den allmänna styrningen enligt denna lag av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningens myndigheter, och särskilt om

- 1) planering och beskrivning av den offentliga förvaltningens verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitektur (*helhetsarkitektur*),
- 2) planering och beskrivning av statsförvaltningens verksamhets-, informations-, system- och teknikarkitektur (*helhetsarkitektur*),
- 3) utarbetande och uppdatering av de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som den gemensamma helhetsarkitekturen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen förutsätter,
- 4) styrning av gemensamma tjänster för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och av andra sådana åtgärder i anslutning till informationsförvaltningen som behövs med tanke på samordnad verksamhet.

Bestämmelser om den gemensamma helhetsarkitekturen för den offentliga förvaltningen och om innehållet i de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som helhetsarkitekturen förutsätter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Varje ministerium ska styra utvecklandet av informationsförvaltningen och informationsförvaltningsprojekt inom sitt ansvarsområde med beaktande av de syften och förpliktelser som anges i denna lag.

Innan en statlig myndighet för sin del beslutar om upphandling som gäller informationsförvaltning eller annan sådan upphandling som gäller informationsförvaltning och som avgörs av myndigheten och finansieras med anslag i statsbudgeten, ska myndigheten begära finansministeriets utlåtande i frågan, om upphandlingen har vittgående betydelse för verksamheten eller betydande ekonomiskt värde. Om en statlig myndighet vill avvika från finansministeriets utlåtande, ska den föra ärendet till statsrådets finansutskott för behandling. Bestämmelser om dessa upphandlingar utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet kan det dessutom föreskrivas om det remissförfarande i finansministeriet och beslutsfattande vid statliga myndigheter som avses i detta moment.

5 §. Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen

För främjande av informationssamhällsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen finns, i anslutning till finansministeriet, delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JUHTA). Delegationen är ett permanent samarbets- och förhandlingsorgan mellan statliga myndigheter, Folkpensionsanstalten och kommunala myndigheter. Statsrådet tillsätter delegationen för tre år i sänder.

Delegationen har till uppgift att främja förnyandet och införandet av verksamhetssätten och tjänsteproduktionssätten inom den offentliga förvaltningen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik samt utfärda rekommendationer och standarder om informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Närmare bestämmelser om delegationens sammansättning, uppgifter, beslutsfattande och om organiseringen av dess verksamhet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 §. *Standard för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen*

Genom förordning av statsrådet får det föreskrivas att den standard som delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen utfärdar när det gäller helhetsarkitekturen för informationsförvaltningen och de beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten som helhetsarkitekturen förutsätter (standard för den offentliga förvaltningen) juridiskt sett är förpliktande för myndigheterna inom den offentliga förvaltningen.

3 kap. **Interoperabilitet**

7 §. *Informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska i enlighet med bestämmelserna i denna lag, för säkerställande av informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen, planera och beskriva sin helhetsarkitektur samt iaktta den helhetsarkitektur och de av den förutsatta beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten och de beskrivningar och definitioner av informationssystemen enligt ansvarsområde som utarbetats och uppdateras i syfte att möjliggöra och säkerställa informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen.

Med informationssystemens interoperabilitet inom den offentliga förvaltningen avses att informationssystemen är tekniskt interoperabla med andra myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen när de använder gemensamma uppgifter.

8 §. *Informationssystemens interoperabilitet inom respektive ansvarsområde*

Ministerierna ska inom sina ansvarsområden se till att beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom deras ansvarsområden utarbetas och uppdateras. Bestämmelser om innehållet i beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan informationssystemen inom ansvarsområdet får utfärdas genom förordning av ministeriet.

Om det inom två eller flera ministeriers ansvarsområden finns överlappande beskrivningar och definitioner som hindrar eller skadar interoperabiliteten mellan informationssystemen, ska ministerierna tillsammans komma överens om undanröjandet av överlappningarna.

9 §. *Utnyttjande av registrerade uppgifter*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska sträva efter att ordna sin verksamhet så att de använder uppgifter som registrerats i de informationssystem som avses i denna paragraf, om myndighetens verksamhet förutsätter att dessa uppgifter används. Sådana informationssystem är

- 1) befolkningsdatasystemet enligt lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) och uppgifter enligt 7 § 1 mom. 1, 2 och 6 punkten i den lagen,
- 2) föreningsregistret enligt föreningslagen (503/1989),
- 3) handelsregistret enligt handelsregisterlagen (129/1979),
- 4) stiftelseregistret enligt lagen om stiftelser (109/1930),
- 5) fastighetsdatasystemet enligt lagen om fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster (453/2002),
- 6) företags- och organisationsdatasystemet enligt företags- och organisationsdatalagen (244/2001).

10 §. *Gemensamma tjänster*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska använda de gemensamma informationstekniska lösningar som de behöver och som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna. Bestämmelser om de gemensamma informationstekniska lösningar som är en förutsättning för elektroniska tjänster och som stöder anslutning till tjänsterna får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Statliga myndigheter ska använda de gemensamma grundläggande informationstekniktjänster och de gemensamma informationssystemtjänster som de behöver. Bestämmelser om de grundläggande informationstekniktjänster och de informationssystemtjänster som ska användas gemensamt får utfärdas genom förordning av statsrådet.

4 kap. **Särskilda bestämmelser**

11 §. *Tillgång till information*

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska se till att den information om beskrivningar och definitioner som avses i denna lag finns tillgänglig i informationstekniskt användbart format.

12 §. *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 201 .

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska iaktta förpliktelse i denna lag från och med lagens ikraftträdande när informationssystemen ändras väsentligt samt när nya system och tjänster upphandlas.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska börja utarbeta beskrivningar av helhetsarkitekturen enligt 7 § inom sex månader efter lagens ikraftträdande och slutföra arbetet inom tre år efter lagens ikraftträdande.

Informationssystemen vid myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska överensstämja med de beskrivningar och definitioner som avses i 7 och 8 § inom fyra år efter att den förordning som gäller frågan har trätt i kraft.

Myndigheterna inom den offentliga förvaltningen ska ta i bruk de tjänster enligt 10 § som de behöver inom två år efter det att tjänsten finns till förfogande eller senast när serviceavtalet för en sådan tjänst som motsvarar tjänsten i fråga och som upphandlats självständigt går ut.

Den delegation som avses i statsrådets förordning om delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (145/2006) och som är verksam när denna lag träder i kraft fortsätter mandatperioden ut som den i denna lag avsedda delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

**Lag
om ändring av 18 och 36 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen av den 21 maj 1999 om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) 18 § 2 mom. och 36 § 1 mom. 6 punkten, sådana de lyder i lag 495/2005, som följer:

18 §. *God informationshantering*

36 §. *Utfärdande av förordning*

Genom förordning av statsrådet kan för fullgörande inom statsförvaltningen av skyldigheterna enligt 5 kap. föreskrivas om

- 1) en myndighets skyldighet att utreda och bedöma informationsmaterial som den har i sin besittning samt om hantering av materialet för genomförande av god informationshantering,
 - 2) uppgifter som skall antecknas i diaries och andra dokumentregister samt i datasystembeskrivningar,
 - 3) klassificering av informationsmaterial för genomförande av behövliga informationssäkerhetsåtgärder,
 - 4) skyldighet att göra en anteckning om säkerhetsklass i handlingar, om obehörigt utlämnande av uppgifter ur dem kan orsaka skada för försvaret, statens säkerhet, internationella relationer eller annan allmän fördel på det sätt som avses i 24 § 1 mom. 2 och 7–10 punkten,
 - 5) informationssäkerhetskrav i fråga om olika säkerhetsklasser, inbegripet krav på lokalers säkerhet, samt om tillämpning av informationssäkerhetskraven på sekretessbelagda handlingar och uppgifterna i dem samt på sådana handlingar vilkas överlåtelse av någon annan orsak begränsas i lag och uppgifterna i dem eller vilka innehåller uppgifter som enligt lag enbart kan användas för ett bestämt ändamål,
 - 7) genomförande av öppenhet i verksamheten genom planering och organisering av informationsförmedlingen.
- _____

Denna lag träder i kraft den 201 .

Helsingfors den 201 .

Republikens President

Förvaltnings- och kommunminister

**Valtioneuvoston asetus
julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä,

säädetään julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta päivänä kuuta 2010 annetun lain (x/2010) 4, 5, 6 ja 10 §:ien nojalla:

1 §. Tehtävät

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tehtävänä on sen lisäksi, mitä tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annetun lain (/2010) 5 §:ssä säädetään,

- 1) seurata ja tehdä ehdotuksia valtiovarainministeriölle julkisen hallinnon sähköiseen asiointiin ja tietohallinnon kehittämiseen sekä kuntien verkostomaiseen tietohallinto-yhteistyöhön liittyvissä asioissa;
- 2) edistää julkisen hallinnon perustietovarantoja hallinnoivien organisaatioiden yhteistyötä sekä parantaa perustietovarantojen yhteentoimivuutta ja tietojen saatavuutta;
- 3) osallistua julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistyötä koskevien valtioneuvoston, kunnallishallinnon ja välillisen julkisen hallinnon järjestelyjen valmisteluun ja tehdä siitä ehdotuksia valtiovarainministeriölle,
- 4) tehdä ehdotuksia valtiovarainministeriölle tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen ja julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämisen kannalta tärkeistä selvitys-, pilotti ja kehittämishankkeista;
- 5) edistää tietoturvaa ja -suojausta sekä hyvää tiedonhallintatapaa julkisen hallinnon toimintatavoissa;
- 6) seurata eri ministeriöiden kohdentamaa kuntien toimintaa ohjaavaa tietohallintohankkeiden rahoitusta ja tehdä seurannan perusteella ehdotuksia valtiovarainministeriölle;
- 7) tehdä vuosittain kohdissa 1-6 sille määrättyjen tehtävien hoitamista koskeva toimintasuunnitelma;
- 8) suorittaa muut neuvottelukunnan toimialaan kuuluvat valtiovarainministeriön itse tai neuvottelukunnan esityksestä määräämät tehtävät.

2 §. Neuvottelukunnan kokoonpano

Valtioneuvosto asettaa julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnassa on enintään 30 varsinaista jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet.

Valtioneuvosto nimeää varsinaiset jäsenet enintään 17 valtiovarainministeriön ehdottamista ja enintään 13 Suomen Kuntaliitto ry:n ehdottamista henkilöistä ja heidän henkilökohtaisista varajäsenet.

Valtioneuvosto nimeää jäsenistä neuvottelukunnalle sen toimikaudeksi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Neuvottelukunta voi kutsua asiantuntijoita.

Jos neuvottelukunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen eroaa kesken toimikauden, valtiovarainministeriö määrää hänen tilalleen uuden henkilön jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

3 §. Neuvottelukunnan toiminnan järjestäminen

Neuvottelukunta voi asettaa tarpeellisia jaostoja. Neuvottelukunta voi antaa jaostoille myös esitysten tekemisen ja lausuntojen antamisen sekä muiden neuvottelukunnan tässä asetuksessa tai sen nojalla annettujen tehtävien suorittamisen puolestaan.

Pysyvinä jaostoina neuvottelukunnan yhteydessä toimivat JHS-jaosto, perusrekisteri-jaosto ja tietoturvajaosto.

Neuvottelukunta ja sen tehtäviä koskevien asioiden valmistelu ja täytäntöönpano tapahtuu valtiovarainministeriössä sen työjärjestyksessä tarkemmin määrättyllä tavalla.

4 §. Julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri ja sen edellyttämät kuvaukset ja määrittelyt

Julkisen hallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista on voimassa se, mitä seuraavissa julkisen hallinnon tietohallinnon standardeissa todetaan:

1. standardi xx/xx
- 2.

Julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämistä kuvauksista ja määrittelyksistä on voimassa se, mitä seuraavissa julkisen hallinnon tietohallinnon standardeissa todetaan:

1. standardi xx/xx
- 2.

5 §. Yhteiset palvelut

Julkisen hallinnon viranomaisen on käytettävä seuraavia tarvitsemiaan sähköisen asiainnoinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevia yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja:

- 1.)
- 2.)

Valtionhallinnon viranomaisen on käytettävä seuraavia tarvitsemiaan yhteisiä perustietotekniikkapalveluja ja tietojärjestelmäpalveluja:

- 1.)
- 2.)

6 §. *Valtion viranomaisen päättämät hankinnat ja lausuntomenettely*

Ennen kuin valtion viranomainen päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan vähintään viisi miljoonaa euroa, on sen pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto.

7 §. *Voimaantulo*

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 201 .