

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta. Yhteentoimivuuteen pyritään ottamalla käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset ja määritykset sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut sekä yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeelliset muut toimenpiteet. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää lakiehdotuksessa tarkoitettun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvauksen ja määritysten sisällöstä ja velvoittavuudesta.

Julkisen hallinnon viranomaisen, ei kuitenkaan yhteisön, säätöön ja yksityisen henkilön niiden käyttäessä julkista valtaa, tulisi ottaa käyttöön yhteisiä palveluja siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Lakiehdotuksessa olisi myös säännökset julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta, julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksis-

ta ja valtiovarainministeriön päättämistä julkisen hallinnon tietohallinnon standardeista.

Laki koskisi valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaista sen huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa, kunnallisia viranomaisia pois lukien kuitenkin Ahvenanmaan kunnalliset viranomaiset, Kansaneläkelaitosta ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia sekä yliopistolaisissa tarkoitettuja yliopistoja, eduskunnan virastoja ja laitoksia sekä lain nojalla julkista valtaa käyttäviä yhteisöjä, säätöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa ei kuitenkaan työeläkkeitä ja lakisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpanevia yhtiöitä ja yhteisöjä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta koskevat veloitteet sekä veloitteet osallistua yhteiseen asiakaspalvelujärjestelmään.

Lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö.....	3
2.2 Käytäntö.....	5
Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen organisointi.....	5
Valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus.....	6
Kuntien tietohallinnon ohjaus.....	6
Muun julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus.....	7
Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA.....	7
Terveystieteiden tutkimuskeskusten järjestelmät esimerkkinä toimialan tietohallinnon ohjauksesta.....	8
Erityisrahoituksen määrä ja laatu.....	8
Yhteisten palvelujen tuotanto.....	8
Valtiontalouden tarkastusviraston ja Eduskunnan kannanotot.....	9
2.3 Tietohallintoa koskevia EU-direktiivejä ja tietohallinnon järjestäminen eräissä maissa.....	10
2.4 Nykytilan arviointi.....	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
3.1 Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.....	14
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	15
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	16
4.1 Johdanto.....	16
4.2 Taloudelliset vaikutukset.....	17
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja hallinnolliset vaikutukset.....	18
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	21
5.3 Riippuvuus muista esityksistä.....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	23
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	23
1.1 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta.....	23
1 luku Yleiset säännökset	23
2 luku Tietohallinnon ohjaus	24
3 luku Yhteentoimivuus	28
4 luku Erinäiset säännökset	31
1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	32
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	32
3 VOIMAANTULO.....	33
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	33
LAKIEHDOTUKSET.....	35
julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta.....	35
viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta...39	
LIITE.....	40
RINNAKKAISTEKSTI.....	40
viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta...40	

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Julkisen hallinnon viranomaisen tietohallinnolla tarkoitetaan tässä toimintoja, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen tehtävien 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 911 miljoonaa euroa, kuntien ja kuntayhtymien osuus 910 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen osuus 57 miljoonaa euroa. Tietohallintotehtävissä valtionhallinnossa työskenteli vuonna 2009 noin 4350 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 7.12.2009 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 viranomais tehtävänä.

Eduskunta on 4.6.2010 hyväksynyt kannanoton (EK 11/2010 vp - VNS 9/2009 vp) hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 8/2010 vp) koskien kunta- ja palvelurakennuudistusta. Siinä eduskunta on edellyttänyt, että hallitus huolehtii siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi eduskunnalle annetaan jo meillä olevalla vaalikaudella tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla kunnat sekä muu julkinen hallinto velvoitetaan ottamaan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit sekä että näihin tarkoituksiin varataan riittävät taloudelliset resurssit.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö

Julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia säädöksiä ja periaatteita ovat ainakin kansainväliset tietoturvavelvoitteet, 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 toiminta- ja informaatioprosesseja koskevaa aineellista lainsäädäntöä on myös varsin runsaasti.

Julkisuuslaki määrittelee hyvän tiedonhallintatavan sekä keskeiset keinot sen toteuttamiseksi. Valtionhallinnon tietohallinnon jär-

jestämistä koskevat julkisuuslain 36 § ja julkisen hallinnon tietohallintoa pääosin julkisuuslain 18 § ja arkistolain 11, 12 ja 16 § ja sähköisestä asioinnista 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 vaittomasti 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 menettelytavoittein 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 suunnitellessaan 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 tietoineistojen 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 hyvän tiedonhallintatavan ja tiedonsaantioikeuksien toteuttamista ja edistämistä mukaan lukien valtionhallinnon viestinnän suunnittelu ja järjestäminen.

Valtioneuvosto on antanut 1.7.2010 asetuksen tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Asetus tulee voimaan 1.10.2010 ja sen tavoitteena on asettaa valtion virastoja sitovat perustietoturvatason vaatimukset tietoturvallisuuden kehittämiseksi sekä yhtenäistää menettelyt käsiteltäessä salassa pidettäviä ja käytöltään rajoitettuja tietoaineistoja.

Arkistolaki koskee julkisen hallinnon viranomaisten arkistointia ja sen järjestämistä, asiakirjojen laatimista, säilyttämistä, käyttöä ja hävittämistä. Arkistolaitos määrää lain 8 §:n 3 momentin mukaan, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Edelleen Arkistolaitos määrää lain 11 §:n mukaan siitä, miten pysyvään säilytykseen määrättyt asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava, 12 §:n mukaan siitä, millaisissa tiloissa pysyvästi säilytettävissä asiakirjoja on säilytettävä sekä 16 §:n mukaan siitä, miten asiakirjoja rekisteröidään ja luetteloidaan. Näiden säännösten nojalla annetut arkistolaitoksen määräykset koskevat asiakirjojen ja tietoaineistojen rekisteröintiä, rekisteröintiä varten laadittavaa asiaryhmitystä ja muita tiedon luokitteluperusteita, pysyvästi arkistoitavien asiakirjojen säilyttämistä ja siirtoa arkistolaitokseen, pysyvästi arkistoitavien asiakirjojen valmistuksessa käytettäviä materiaaleja ja menetelmiä, pysyvään säilytykseen valittujen sähköisten tietoaineistojen säilytysmuotoa ja säilytystiloja. Arkistolain 16 §:n määräyksenantovaltuus koskee kuitenkin vain valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia.

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 antanut valtionhallinnon verkkopalveluissa tapahtuvasta tunnistamisesta Vahti-ohjeen (12/2006).

Lisäksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007, Paraspuitelaki) 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 yhteispuumallin.

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 tulosoajasta 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 tietotekniikkaa 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, opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä lii-

kenne- 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 opetus- ja kulttuuriministeriön 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. Valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö (ValtIT) vastaa valtionhallinnon IT-toiminnan johtamisesta ja koordinoinnista. ValtIT vastaa omistajana yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä sekä tuotannon ohjaamisesta ja laadusta. Vastuualueisiin kuuluvat myös IT-toiminnan talousohjaus, tietoturvallisuuden ja varautumisen ohjaaminen sekä kansainvälinen IT-toiminnan yhteistyö. ValtIT vastaa valtion IT-strategian toimeenpano-ohjelmien toteuttamisesta. Näitä ohjelmia ovat: sähköiset palvelut, yhteentoimivuus, yhteiset tietojärjestelmät, yhtenäiset perustietotekniikka-palvelut sekä tietoturvallisuus ja varautuminen.

Sisäasiainministeriöön vuonna 2006 perustettu ja valtiovarainministeriöön vuonna 2008 siirretty KuntaIT-yksikkö (KuntaIT) ohjaa kuntasektorin verkostomaista tietohallintoyhteistyötä ja sen tavoitteena on tukea kuntasektorin palvelutuotannon tuottavuuden parantamista, asiakaslähtöisten ja organisaatio- ja hallinnanalarajat ylittävien palveluprosessien kehittämistä sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toimeenpanoa. Toiminnan painopiste on kuntien palvelutoiminnassa, jonka uudistamista edistetään tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntäen. KuntaIT:n käynnissä olevia kehittämishankkeita ovat muun muassa Asiakaspalvelukeskus hanke ASPA, lapsiperheiden ja nuorten hyvinvointipalveluhanke Koh-

ti kumppanuutta, Sosiaali- ja terveystoimen tietojohdantamisen hanke SoTe-tieto, sähköisen kilpailutuksen välineet sekä kuntien tietojärjestelmäarkkitehtuurien kehittäminen. 1.9.2010 on otettu käyttöön KuntaIT-hankkeena tehty kunta-alan valtakunnallinen rekrytointi- ja sijaisportaali Kuntarekry. KuntaIT vastaa myös kuntien ja valtion käyttöön tarkoitettujen JHS-suositusten valmistelusta.

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 voimassaolevaan 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 poliittisessä käsittelyssä. Muu informaatio-ohjaus on tarkoittanut lähinnä erilaisia oppaita, yhteistyötä, 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 yhdenmukaistaa 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, naapuri-

kuntien sekä samaa järjestelmää käyttöönottavien kesken.

Suomen Kuntaliitto ry on vastannut valtion kokonaan tai osittain rahoittamana 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 julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausta ei ole osoitettu valtionhallinnossa millekään viranomaiselle. Asianomaiset ministeriöt voivat kuitenkin osana muuta ohjaustaan ohjata myös toimialansa välillisen julkisen hallinnon organisaatioiden tietohallintoa. Eräät ministeriöt ovatkin osana valtionapuohjausta asettaneet välillisen julkisen hallinnon 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 vuonna 1988 ensimmäisen kerran annettuun asetukseen. Voimassa olevaa asetusta (145/2006) on muutettu viimeksi vuonna 2009. Neuvottelukunta on ministeriöiden, Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja Suomen Kuntaliiton pysyvä yhteistyö- ja neuvotte-

luelin. Kuntaliitto ehdottaa kuntien edustajat neuvottelukuntaan. Neuvottelukuntaan voi kuulua myös muita edustajia. Tällä toimikaudella näitä ovat Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra ja Tekes teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus. JUHTA on vuoden 2008 alusta toiminut valtiovarainministeriön toimialalla.

Neuvottelukunnan tehtävänä on 1) edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen uudistamista tieto- ja viestintäteknikkaa 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-suositus), 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 järjestelyjen valmisteluun ja tehdä siitä ehdotuksia, 7) tehdä ehdotuksia tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämisen ja julkisen tietohallinnon kehittämisen kannalta tärkeistä selvitys-, pilotti ja kehittämishankkeista, 8) edistää tietoturva- 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.

Elokuussa 2010 voimassa on 50 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 tietojärjestelmäkohtaista. Lainsäädännössä määritellään tietojärjestelmä 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 opeustuotoimialalla 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 sosiaalihuollon 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 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 puoleksi. 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 julkisessa hallinnossa 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 asiointin ja hallinnon tukipalveluja. Käytännössä valtioneuvosto päättää yhteisten sähköisten asiointin ja hallinnon tukipalvelujen tarjoamisesta säätämällä asiasta asetuksella. Tässä tarkoitettu asetus on julkisen hallinnon yhteisistä sähköisistä asiointin ja hallinnon tukipalveluista annettu asetus (393/2009). Julkisen hallinnon viranomaisilla ei ole valtiokonttorista annetun lain nojalla velvollisuutta ottaa palvelua käyttöön. Valtiokonttori voi tuottaa valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin yksilöidyt koko julkiselle hallinnolle tarkoitetut yhteiset sähköiset asiointin ja hallinnon tukipalvelut, joita tällä hetkellä ovat: 1) kansalaisen asiointitili, 2) henkilön sähköisen tunnistamisen, 3) allekirjoittamisen ja maksamisen kokonaispalvelu, 4) julkisen hallinnon lomakepalvelu, jonka avulla viranomaiset tuottavat vuorovaikutteisia ja muita lomakkeita hallinnon asiakkaiden käyttöön, 5) viestinvälitys- ja kytkeytymispalvelu, jonka avulla viranomaisten eri tietojärjestelmät välittävät tietoja keskenään sekä 6) julkisen hallinnon kilpailutusjärjestelmä, joka on sähköinen työväline hankintayksiköille ja tarjouksia tekeville yrityksille hankinta- ja kilpailutusprosessin hoitamiseen.

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

Myös Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (SITRA) on tukenut julkisen hallinnon tieto-

hallinnon 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 yhteinäisyyttä 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 10.6.2008 päivätty mietintö (TrVM 1/2008 vp – K 6/2008 vp, K 10/2008 vp);
- Eduskunnan täysistunnossa 16.6.2008 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 tarkastusvaliokunnan 4.6.2009 päivätty mietintö (TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp);
- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan 2.12.2009 päivätty mietintö (TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp)
- Eduskunnan täysistunnossa 7.12.2009 hyväksytty tarkastusvaliokunnan Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen joh-

dosta annettu kannanotto (EK 30/2009 vp – K 15/2009 vp)

- Eduskunnan täysistunnossa 4.6.2010 hyväksytty kannanotto (EK 11/2010 vp – VNS 9/2009 vp) hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 8/2010 vp) koskien kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

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 standardointipolitiikkojen 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 tarpeen 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 paikkatietoineistojen 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, koordinoida ja seurata viranomaisten sähköisen hallinnon kehittämistä, avustaa hallitusta sähköisen hallinnon kysymyksissä sekä systematisoida ja kehittää hallinnossa aiemmin tehtyä kehitystyötä sähköisessä hallinnossa. Valtuuskunnan jäseninä 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 informasjon- 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 sähköistämistä 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 tietoturvalinjoista. 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 valtiolla pakollista.

2.4 Nykytilan arviointi

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

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen politiikkariihessä 24.2.2009 on edellytetty julkisen sektorin tuottavuuden edistämiseksi tietotekniikan hyödyntämistä nykyistä paremmin sekä muutoinkin tietoyhteiskuntapolitiikan järkevöittämistä. 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 tietojärjestelmä-hankkeiden arvioimiseksi niiden käynnistämisen vaiheessa. Tavoitteena on, että kansalaisten ja yritysten sähköinen asiointi on mahdollista vuoteen

2013 mennessä kattaen kaikki keskeiset palvelut.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puoli 16.6.2009 ja 18.2.2010 SADe-ohjelman toteuttamiseen liittyvien toimenpiteiden valmistelua, joiden tarkoituksena on muun muassa antaa syysistuntokaudella 2010 hallituksen esitys nyt tarkoitettussa asiassa.

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen hallitusohjelman mukaan julkishallinnon tietojärjestelmät sovitetaan yhteen mahdollisimman pikaisesti. Julkisen sektorin IT-konserniohjausta keskitetään ja sitä vahvistetaan. Hallitus tekee periaateratkaisut, jotka mahdollistavat julkisen sektorin hallussa olevan tiedon avaamisen ja saatavuuden tietosuojaa vaarantamatta.

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 tietovirastoja 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 nojalla annettu. Sen sijaan strategian linjausten mukaan käynnistettiin laaja kehittämistyö, jonka tuloksena on kehitetty useita sähköisiä asioinnin ja hallinnon tukipalveluja. Niiden käyttöönottossa 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 käytetään näin tuotettuja palveluja olisi 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 erilaisista tavoista 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 noudatettavaan JHS-suositukseen. Pienissä kunnissa tietohallintoon käytettävät voimavarat ovat kuitenkin rajalliset. Haasteena on tietotekniikan merkityksen kasvu muun muassa palvelujen tuottamisessa ja jär-

jestämisessä. 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 hallintokuntakohtaisia.

Tietohallinto- ja tietojärjestelmähankkeita varten myönnetyn valtion erityisrahoituksen käytön ohjaukseen ja tuloksellisuuteen on liittynyt erilaatuisia ongelmia ja haasteita. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tekemien tarkastusten perusteella tietoyhteiskuntahankkeiden 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 määrärahat valtion IT-strategian toteuttamiseen sekä valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden kehittämiseen. Myös hallinnalojen omaa rahoitusta käytetään tietojärjestelmähankkeisiin. Tulevaisuudessaakin 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.

Valtiovarainministeriön KuntaIT-yksikkö on edistänyt kuntien yhteistyötä kehittämällä tietoteknisiä ratkaisuja kuten arkkitehtuurimallia. Kunnilla on erilaisia alueellisia tieto-

hallintoyhteistyön toimintamalleja. Valta-kunnallisesti merkittävää on ollut KuntaIT:n puitteissa tapahtuva yhteistyö.

Valtiovarainministeriön valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö on pyrkinyt käyttämällä informaatio-ohjauksen eri välineitä ohjaamaan valtionhallinnon 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 julkisen hallinnon yksiköille edelleen leimallista pyrkimys itse määritellä ja hankkia tarvittavat tietotekniset laitteet ja ohjelmat.

Julkisen hallinnon tietohallinnon tuottavuutta voidaan parantaa välttämällä päällekkäisiä hankkeita ja kokoamalla asiantuntemusta yhteiseen kehittämistyöhön. Tämä helpottaisi myös kehityshankkeiden läpivientiä 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. Järjestön 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 ja 4.6.2010 teke-

mät päätökset, 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. Lisäksi se toteuttaa pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen hallitusohjelmaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä olisi huolehtia julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuuden ohjauksesta. Yhteentoimivuuteen pyritään ottamalla käyttöön yhtenäiset julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisjärjestelmät, yhteentoimivuuden edellyttämät kuvaukset ja määritykset, julkisen hallinnon tietohallinnon yhteiset palvelut sekä muut tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeelliset toimenpiteet. Yhteentoimivuuden on käsitteenä katsottu sisältävän eduskunnan edellyttämän yhteensopivuuden.

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 tietoaineistoihin ja niiden käsitteilyyn 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 tehostaminen. Lisäksi mainitut säännökset koskevat osittain ainoastaan valtionhallintoa, joten niiden nojalla ei voida kaikilta osin antaa koko julkista hallintoa koskevia velvoittavia säännöksiä.

Edellisestä johtuen ehdotetaan julkisuuslakia muutettavaksi siten, että laista poistettaisiin valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta kos-

kevat 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.

Julkisen hallinnon viranomaisella olisi tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi lakiin perustuva velvollisuus suunnitella ja kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin mukaisesti. Julkisen hallinnon viranomaisilla olisi lisäksi lakiin perustava velvollisuus noudattaa julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi laadittuja yhteentoimivuuden edellyttämiä kuvauksia ja määrityksiä, joiden sisältö määriteltäisiin asetuk- sissa.

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

Lakiehdotus 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.

Yhteentoimivuutta lisäävien toimenpiteiden valmistelussa otetaan huomioon eurooppalainen ja kansainvälinen standardointikäytäntö ja periaatteet sekä erityisesti tietohallintotoimialalle julkaistut ISO/IEC-, CEN- ja SFS-standardit, ja niihin voidaan viitata tarvittaessa. Lisäksi noudatetaan JHS-suositusta 136 Menettelytavat JHS-työssä, jonka mukaan JHS-suositus ei saa olla ristiriidassa SFS-standardien tai Suomea velvoittavien eurooppalaisten standardien tai normien kanssa. JHS-suositus voi kuitenkin suositella yksittäisen standardin käyttöä tai ohjeistaa standardien soveltamista.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksen mukaan julkisen hallinnon viranomaisella 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 lakiehdotuksessa tarkoitettun standardin sisällyttämisestä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Tarkoitettuun säännökseen sisältyisi julkista valtaa käyttävien yhteisöjen, säätöiden ja yksityisten henkilöiden tietojärjestelmien ohjausta koskeva asetuksenantovaltuuteen liittyvä rajoitus.

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, ei kuitenkaan yhteisön, säätöiden ja yksityisen henkilön niiden käyttäessä julkista valtaa, olisi hyödynnettävä yhteisiä sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevia sekä asiointipalveluihin liittymistä tukevia yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja. Edellisen lisäksi, valtionhallinnon viranomaisen olisi hyödynnettävä yhteisiä perustietotekniikkapalveluja ja tieto-

järjestelmäpalveluja. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuksista 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. Valtion viranomaisten tietohallintoa koskeva ohjaus tapahtuisi myös konserniohjauksena, jolloin yhtenäistä toimintaa koskevat vaatimukset ovat 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 tiedon sellaisista omista tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeistaan, jotka ovat arvonsa tai sisällönsä vuoksi merkittäviä.

Kunkin ministeriön vastuulla oleva toimialan tietohallinnon ohjaus tapahtuisi valtiovarainministeriön ohjauksessa edellä mainittujen linjausten mukaisena säädös- ja tulosohjauksena. Yhteentoimivuuden osalta se ulottuisi tarvittaessa myös yksityisen sektorin toimijoihin niiden hoitaessa tehtäviä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä. Ministeriön asetuksella voitaisiin säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Tavoitteena on tiedon siirron helpottaminen eri toimijoiden välillä. Tarkoitettuun säännökseen sisältyisi julkista valtaa käyttävien yhteisöjen, säätöiden ja yksityisten henkilöiden tietojärjestel-

mien ohjausta koskeva ministeriön asetuk-senantovaltuuteen liittyvä rajoitus.

Ehdotettu laki ei koskisi työeläkkeitä ja la-kisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpa-nevia yhtiöitä ja yhteisöjä.

Valtiovarainministeriön tukena ja julkisen hallinnon viranomaisten yhteistyöelimenä toimisi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTA. Sen keskeisimpiä tehtäviä olisi käsitellä tietohallintoa koskevat julkisen hallinnon tietohallinnon suositukset ja käsitellä julkiselle hallinnolle tarkoitettujen yhteisten sähköisten asioinnin ja hallinnon tietoteknisten ratkaisujen käyttöönottoa. JUHTA:n antama suositus voitaisiin vahvistaa JH-standardiksi valtiovarainministeriön päätöksellä. JH-standardi voitaisiin säätää julkisen hallinnon viranomaista velvoittavaksi säätämällä siitä valtioneuvoston asetuksella. Erityisesti koko julkista hallintoa koskevien valtioneuvoston asetuksella velvoittaviksi säädettyjen JH-standardien käytöllä pyrittäisiin varmistamaan julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus. JUHTA:n suositusten rinnalla kehitettäisiin myös valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön informaatio-ohjausta.

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

4.1 Johdanto

Laki on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2011 alusta lähtien ja sen vaikutukset ilme-nevät sitä mukaan kun hankitaan uusia järjestelmiä ja palveluja tai korvataan vanhentuneita järjestelmiä uusilla. Tässä laissa tarkoitettu yhteentoimivuus toteutuu käytännössä vaiheittain lain nojalla laadittujen kokonais-

arkkitehtuurien mukaisia tietojärjestelmiä käyttöönotettaessa. Julkisen hallinnon viranomaisten kokonaisarkkitehtuurit laaditaan arviolta noin neljän vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tämä työ on erällä hallinnonaloilla jo käynnissä. Valtion kokonaisarkkitehtuurin, pois lukien toimintaarkkitehtuuri, laatiminen on meneillään ja on arvioitu, että työn tulokset ovat käytettävissä kuluvan vuoden lopulla.

Ehdotetun lain mukaisesti valtiovarainministeriölle annettaisiin toimivalta julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleiseen ohjaukseen ja laissa määriteltyyn erityiseen ohjaukseen. Lain nojalla voitaisiin käyttää normiohjauksen 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 JH-standardien käyttö, 3) yhteisten IT-palvelujen tarjoaminen ja käyttö, 4) valtioneuvoston määrittelemät, tietohallinnon yleiset kehittämis- ja toimintaperiaatteet ja valtiovarainministeriön muu informaatio-ohjaus kuten ohjeet ja suositukset, 5) valtion talousarviosta rahoitettavien IT-investointien ohjaus, ja edelleen 6) yhteishankinnat ainakin valtionhallinnossa. Velvoittava ohjaus tukeutuisi julkisessa hallinnossa mahdollisimman laajasti JH-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 kokonaisuudeksi. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan puiteissa valtiovarainministeriön, muiden ministeriöiden, kuntien ja Kelan tulisi koordinoita tietohallinto-toimintaan liittyvää kehittämistä ja hanke- ja muuta rahoitusta. Lisäksi valtiovarainministeriöllä olisi monipuolista neuvottelukunta- ja muuta laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa päällekkäisen kehittämistyön ja suunnittelun estämiseksi sekä ehdotettua la-

kia laajemmin yhteisten palvelujen suunnitteluksi, toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

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 hankke, jossa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät terveydenhuollon varmentajana ja terveydenhuollon virkavarmenpalvelujen tuottajana siirrettäisiin Väestörekisterikeskuksen tehtäviksi.

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

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lailla tavoitellaan tuotavuushyötyjä kehittämällä palveluja ja palvelutuotannon prosesseja aiempaa tehokkaamman tietohallinnon ja tietojärjestelmien avulla. Tuottavuushyödyt näkyvät julkisen hallinnon kokonaiskustannuksissa sekä henkilöstömäärissä. Tuottavuushyödyt voivat ilmetä myös sidosryhmien toiminnassa niiden kustannusten vähenemisenä. Tuottavuushyötyjen aikaansaaminen edellyttää kuitenkin uudistamisen alkuvaiheessa investointeja.

Yhteisten periaatteiden ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisesti kehitetyt yhteentoimivat tietojärjestelmät mahdollistavat hallinnon toiminta- ja palveluprosessien automatisointiasteen nostamisen, mikä vähentää hallinnollista taakkaa kansalaisilta, yrityksiltä ja yhteisöiltä sekä viranomaisilta. Yhteentoimivuus mahdollistaa myös poikkihallinnollisten

prosessien ja palvelujen kehittämisen helpommin ja kustannustehokkaammin.

Keskitetysti kehitettävät yhteiset IT-palvelut mahdollistavat potentiaalisesti suuria kustannussäästöjä, sillä yhteisiä palveluja käyttämällä (esim. sähköinen tunnistaminen) ei julkisen hallinnon viranomaisten tarvitse kunkin erikseen kilpailuttaa ja kehittää samanlaisia päällekkäisiä ratkaisuja, vaan kaikki voivat hyödyntää keskitetysti hankittuja, kehitettyjä ja tarjottuja yhteisiä palveluja. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta on julkisen hallinnon sähköinen tunnistamispalvelu (Vetuma).

Lain täytäntöönpanon mahdollistaman kokonaisarkkitehtuurien kehittämisen, yhteentoimivuutta edistävien kuvausten, määritysten ja standardien sekä yhteisten palvelujen käytön voidaan arvioida pitkällä tähtäimellä vähentävän sekä valtion että kuntien IT:n kokonaisinvestointi- ja ylläpitokustannuksia. Tämän mahdollistaisi se, että valtion ja kuntien päällekkäisten IT-kehitysprojektien ja järjestelmien määrä vähenisi ja yhteiset määrittelyt ja standardit nopeuttaisivat ja helpottaisivat uusien tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen kehittämistä.

Lakiehdotuksen toteuttaminen edellyttää muun muassa arkkitehtuurityön ja JHS-suositusten valmistelun vahvistamista kohdentamalla voimavaroja uudelleen valtiovarainministeriössä ja koko julkisessa hallinnossa. Lain soveltamisalaan kuuluvissa julkisen hallinnon viranomaisissa tietohallinto- ja muulle henkilökunnalle aiheutuu uusia tehtäviä arkkitehtuurikuvauksia luotaessa ja tietohallinnon yhteentoimivuutta luovien kuvauksien ja määritysten noudattamisessa. Uusien tehtävien hoitaminen edellyttää henkilöstön kouluttamista sekä henkilöstön eläköitymisen ja muun vaihtuvuuden hyödyntämistä.

Julkisen hallinnon tietohallinnon menot olivat vuonna 2009 arviolta yhteensä 2100 miljoonaa euroa.

Lakiehdotuksen mukaiset toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia julkiselle hallinnolle erityisesti kolmella alueella: 1) kokonaisarkkitehtuurien laatiminen 2) tietojärjestelmien kehittäminen arkkitehtuurien mukaisiksi 3) yhteisten palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto.

Kokonaisarkkitehtuurien tuottaminen edellyttää nykyisten asiantuntijoiden kouluttamista ja uusien palkkaamista. Kokonaisarkkitehtuurityön voidaan arvioida vaativan keskikokoiselta julkisen hallinnon organisaatiolta yhden henkilötyövuoden työpanoksen, mikä merkitsisi koko julkisen hallinnon osalta karkeasti arvioiden 300 henkilötyövuotta.

Tietojärjestelmien kehittäminen kokonaisarkkitehtuurien mukaisiksi tapahtuu vaihteittain. Uudet tietojärjestelmät tulee kehittää suoraan kokonaisarkkitehtuurin ja yhteentoimivuuden määritysten mukaisiksi. Näin tekemällä uudet hankkeet tulevat aikaisempaa edullisemmiksi. Tietojärjestelmähankeissa huomattavan suuri osa kustannuksista, suurissa hankkeissa jopa puolet, syntyy järjestelmän ulkopuolisista yhteyksistä ja muiden järjestelmien kanssa yhteisistä osista, kuten liittymät, rajapinnat, konversiot, sähköinen asiointi, tunnistamiset, käyttöoikeudet, julkisen hallinnon perustietokannat ja käyttöliittymästandardit. Kun kehittämishankkeet saavat kokonaisarkkitehtuurin ja suuren osan yhteisistä komponenteista valmiina ja toimivina eikä niitä tarvitse tehdä jokaisessa järjestelmähankeessa erikseen, pienenevät järjestelmähankeiden kustannukset arviolta 10 %. Tämä tarkoittaisi koko julkisessa hallinnossa noin 50 miljoonan euron säästöä kehittämiskustannuksissa vuodessa. Tämä hyöty alkaa syntyä asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen voimaantulon jälkeen asteittain ja kasvaa täydeksi asetuksen siirtymäajan loputtua. Lisäksi hankkeet nopeutuvat, koska hankkeiden aikatauluja venyttävät eniten tyypillisesti juuri ne asiat, joihin kokonaisarkkitehtuuri ja sen edellyttämät kuvaukset ja määritykset valmistuttuaan eniten vaikuttavat.

Vanhat olemassa olevat järjestelmät, joita ei uusita tai peruskorjata tulee asiaa koskevissa asetuksissa määriteltävien toteutusaikojen puitteissa sovittaa kokonaisarkkitehtuurin ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten mukaisiksi. Tämä työ tapahtuu luontevasti toteutuskauden aikana yhden tai useamman muista syistä tehtävän teknisen järjestelmäpäivityksen yhteydessä. Tämän yhteensovittamisen arvioitu kustannus koko julkiselle hallinnolle siirtymäkauden aikana on yhteensä noin 110 miljoonaa

euroa. Tämä kustannus painottunee siirtymäkauden loppupuolelle. Yhteensovittamisen jälkeen järjestelmien käyttö- ja ylläpitokulut pienenevät, koska niissä ei tarvitse enää ylläpitää omia järjestelmäkohtaisia ratkaisuja, standardeja, rajapintoja, osaamista ja tietovarantoja niissä kohteissa, joissa otettiin käyttöön julkishallinnon valmiit ratkaisut.

Yhteisten palvelujen kehittäminen ja käyttöönotto aiheuttaa kustannuksia, joiden suuruus riippuu siitä, mitä yhteisiä palveluja kehitetään tulevaisuudessa ja kuinka suureksi niiden käyttömäärät muodostuvat. Kunkin halutun yhteisen palvelun yhteisellä käyttöönotolla vältetään moninkertaiset kehittämiskustannukset ja vähennetään merkittävästi käyttökustannuksia. Julkisen hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluista annetussa valtioneuvoston asetuksessa on määritelty joitakin tässä tarkoitettuja yhteisiä palveluita. Yhteisten palvelujen osalta on tarkoitus erikseen harkita kutakin palvelua koskien se, maksetaanko osa kustannuksista keskitetysti valtakunnallisen käyttöönoton nopeuttamiseksi.

Lain soveltamisalan piirissä oleville tahoille aiheutuvien muutosten toteuttamisen kustannusvaikutuksia on tässä vaiheessa erittäin vaikea, jollei mahdoton, arvioida, koska kysymys on niin monien viranomaisten ja muiden tietojärjestelmiä pitävien tahojen lukuisista ja itsenäisistä tietojärjestelmistä, jotka ovat lisäksi teknisiltä ja toiminnallisilta ratkaisuiltaan hyvin erilaisia ja eri-ikäisiä.

Yhteentoimivuuden toteutuessa pitkällä aikavälillä potentiaalisten säästöjen suuruusluokka voi olla kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.

Tarkemmat arviot taloudellisista ja muista vaikutuksista tehdään asianomaisia valtioneuvoston asetuksia annettaessa. Ennen kunkin käyttöönotettavaksi tarkoitettuja yhteisiä palveluja ja tietojärjestelmiä koskevan valtioneuvoston asetuksen antamista laaditaan kustannus-hyötyanalyysi.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja hallinnolliset vaikutukset

Ehdotettu laki vahvistaisi tietohallinnon konserniohjausta valtionhallinnossa. Lakiehdotus merkitsee valtiovarainministeriön oh-

jausroolin toimivallan kasvua ja keinovalikoiman monipuolistumista. Ehdotetun lain mukainen ohjaus kattaa koko julkisen hallinnon ja siinä on julkisen hallinnon kattava toimiala- ja hallinnonalarajat ylittävä näkökulma.

Lakiehdotuksen tavoitteena on, että eri hallinnonalojen ja koko julkisen hallinnon tietojärjestelmät kehitetään asteittain keskenään yhteentoimiviksi. Hallinnon ja palvelujen asiakaslähtöinen kehittäminen ja organisaatiomuutosten toteuttaminen olisi aiempaa helpompaa, kun yhteensopimattomat ja erilaiset tietojärjestelmät eivät hidastaisi uudistusten toimeenpanoa. Palvelujen tuottamiseksi käytössä olisivat myös yhteiset palvelukanavat.

Lakiehdotuksen 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.

Lakiehdotuksessa ehdotettujen arkkitehtuurien valmistelu ja yhteentoimivuuden toteuttaminen edellyttävät valtiovarainministeriössä merkittävää resurssien kohdistamista arkkitehtuurien valmisteluun ja valtion hallinnonalojen ja kunnallisten viranomaisten ohjaukseen ja tukemiseen. Arkkitehtuurien valmistelu merkitsee niin ikään kunkin valtion ja kunnallisen viranomaisen osalta arkkitehtuurityön käynnistämistä sekä eri asiantuntijoiden osaamisalojen yhdistämistä, resurssien allokointia arkkitehtuurien valmistelutyöhön ja henkilökunnan lisäkoulutusta.

Lakiehdotuksessa ehdotettu JHS-suositusten ja JH-standardien aiempaa laajempi ja velvoittavampi käyttö edellyttävät valtiovarainministeriön vastuulla olevan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan valmistelutyön resursoimista ja uudistamista vastaamaan entistä merkityksellisempien suositusten valmistelua.

Lakiehdotuksella tavoitellaan myös julkisen hallinnon viranomaisten johdon tietohallintoa koskevan johtamisen terävöittämistä ja johdon tehtävien ja vastuun lisääntymistä. Tämä näkyisi muun muassa viranomaisten tulostavoitteissa ja johdon sopimuksissa.

ValtIT:n ja KuntaIT:n työhön sekä sähköisen asioinnin kehittämisohjelmaan ja tämän lakiehdotuksen toimeenpanoon liittyen valmistelussa on julkisen hallinnon yhteisiä IT-palveluja tarjoavan organisaation perustaminen. Perustettavaksi yksiköksi on suunniteltu julkisen hallinnon IT-palvelukeskusta. Lisäksi on perustettu useita hallinnonalakohtaisia yksiköitä ja palvelukeskuksia ja joitakin uusia on kaavailtu perustettavaksi. Kunnilla on useita omia IT-palveluyksiköitä, ja myös uusia on suunniteltu perustettavaksi.

Ehdotetun lain säätäminen samoin kuin useiden kehittämishankkeiden tulosten valmistuminen ja toteuttaminen lisää lähivuosi- ja ministeriöiden ja julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon tehtäviä ja edellyttää osaamisen parantamista.

Tietojärjestelmien jatkuvasti laajeneva kehittäminen ja käyttö, osaamistarpeiden muutos ja vähitellen tapahtunut organisoinnin monimutkaistuminen kuitenkin edellyttävät kokonaisvaltaista IT-toiminnan tehtävien ja toiminnan organisointia, jotta toiminta voisi olla tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Tarkoituksena on käynnistää julkisen hallinnon tietohallintotehtävien kokonaisorganisoinnin suunnittelu syksyn 2010 aikana siten, että organisointi voidaan toteuttaa seuraavalla hallituskaudella.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun lain tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta.

Julkisen hallinnon IT-toiminnan yleisenä tavoitteena on lisätä palvelujen vaikuttavuutta julkisen hallinnon asiakkaille, vähentää julkisen hallinnon aiheuttamaa hallinnollista kuormaa yrityksille ja kansalaisille sekä tehostaa hallintoa ja parantaa julkisen hallinnon tuottavuutta.

Lakiehdotuksen sisältämä ohjauksen vahvistaminen ja julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri ja sen edellyttämät yhteentoimivuuden kuvaukset ja määräykset mahdollistavat toteutettuina järjestelmien yhteentoimivuuden ja tukevat yhteisten järjestelmien käyttöönottoa ja hallinnonaloista ja organisaatorajoista riippumattomampia ja integroidumpia palvelukokonaisuuksia. Nä-

mä puolestaan mahdollistavat enemmän ja parempia aika- ja paikkariippumattomia palveluja kansalaisille ja yrityksille.

Sen jälkeen kun lakiehdotuksen tarkoittamien toimenpiteiden täytäntöönpano on edennyt riittävän pitkälle, yhteentoimivuus helpottaa organisatoristen ja toiminnallisten uudistusten tekemistä koko julkisessa hallinnossa. Tämä koskee esimerkiksi kuntaliitoksia ja kuntien välistä yhteistoimintaa sekä tiedon siirtoa kuntien, valtion ja Kansaneläkelaitoksen välillä palveluja tuottaessa. Toteutuneella yhteentoimivuudella tulee olemaan huomattava julkisen hallinnon toimintaa tehostava merkitys.

Ehdotukseen sisältyvä valtionhallinnon merkittävien hankintojen arviointitoiminto helpottaa tietohallintoinvestointien talousarviokäsittelyä, yhdenmukaistaa ja parantaa hankintojen laatua ja vähentää hankintojen ja hallinnonalakohtaisen kehittämistyön epäonnistumisen riskejä.

Ehdotetun lain vauhdittama palvelujen ja hallinnon sähköistäminen on kestävä ja ympäristöystävällistä kehitystä. Pienempi paperin käyttö, vähäisempi matkustaminen, laajempi itsepalvelu ja pienempi hallinnon kuorma vähentävät energian kulutusta ja säästävät ympäristöä.

Yhteentoimivat ja yhteiset ohjelmistot, tietojärjestelmät ja palvelut on edelleenkin tarkoitus hankkia pääosin kaupallisilta toimijoilta. Siten esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia markkinoilla toimiiviin yrityksiin. Keskitettyjä hankintoja tehtäessä on tarkoitus kiinnittää huomiota pk-yritysten kilpailuasemaan markkinoilla. Kilpailulliset vaikutukset voivat ilmetä siten, että yhteentoimivuuden lisääntyessä ja yhteisiä palveluita käytettäessä päällekkäisen kehitystyön määrä vähenee, jolloin skaalautujen toteutuessa IT-konsultointipalvelujen hankinnan kokonaisvolyyymi julkisessa hallinnossa laskee.

Yhteentoimivat tietojärjestelmät varmistavat aiempaa tehokkaamman tiedonvaihdon sekä julkisen hallinnon sisällä että sen asiakkaiden kanssa. Julkisen hallinnon asiakkaille yhteentoimivuus näkyy samankaltaisina tietokuvauksina esimerkiksi raportoinnissa. On odotettavissa, että muutoinkin julkisen hallinnon käyttämät ratkaisut leviävät yhteis-

kunnassa laajempaan käyttöön ja näin edistävät yhteentoimivuutta myös muilla alueilla.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolisi 6.3.2009 sähköisen asioinnin ja tietoyhteiskuntakehityksen vauhdittamista koskevaa kannanottoa, jonka mukaan koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta kehitetään sekä käynnistetään valmistelu, joka tähtää valtion tieto- ja tietojärjestelmäarkkitehtuuria koskevan päätöksenteon siirtämiseen konsernitasolla valtiovarainministeriön 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 kattaen kaikki keskeiset palvelut. Tavoitteena on myös koko julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittäminen.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta puolisi 16.6.2009 SADe-ohjelman toteuttamiseen liittyviä linjauksia. Niiden mukaan valtion konserniohjausta tietohallinnon kehittämisesä 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, tietoturva ja varautumista, laadunhallintaa sekä osaamisen kehittämistä.

Valtioneuvosto antoi marraskuussa 2009 selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp). 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 puolisi 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 28/2010). Valmistelu on perustunut myös valtiovarainministeriön asettaman valtion tietojärjestelmähankkeiden arviointitoimintoa käynnistämään asetetun hankkeen ehdotuksiin, jotka on julkistettu 23.6.2010. Lainsäädäntötyöryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Suomen Kuntaliitto ry.

Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta on käsitellyt asiaa 5.10.2010. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä on käsitellyt asiaa 14 ja 21.10.2010.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän laatima luonnos hallituksen esitykseksi 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. Ruotsinkielinen luonnos hallituksen esitykseksi toimitet-

tiin lausunnolle Ahvenanmaan valtionvirastolle. Lisäksi luonnos julkaistiin mahdollisten muiden tahojen kuulemista varten valtiovarainministeriön verkkosivuilla ja valtioneuvoston hankerekisterissä 9.6.2010.

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

Lausunnoissa suhtauduttiin lakiehdotukseen lähes yksimielisen myönteisesti. Pääsääntöisesti lausunnonantajat pitivät lakiehdotusta tarpeellisena keinona julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta rakennettaessa. Julkisen hallinnon tietohallinnon koordinoitua kehittämistä pidettiin myös tärkeänä. Samalla korostettiin yhteistyön merkitystä eri osapuolien kesken. Kokonaisarkkitehtuurimallin ja yhteentoimivuuden toteuttamisen nähtiin aiheuttavan kustannuksia, erityisesti toiminnan alkuvaiheessa. Kustannusten suuruutta lausunnonantajat eivät pääsääntöisesti osanneet arvioida, usein ne on kuitenkin arvioitu merkittäviksi. Useassa lausunnossa myös todettiin, että lakiehdotuksen mukaiseen toimintaan siirryttäessä valtiovarainministeriön toiminta tulisi resursoida uutta tehtävää vastaavasti. Samalla valtiovarainministeriön tulisi lisätä asiantuntemusta ja yhteistyötä laaja-alaisesti. Myös JUHTA:n toiminnan riittävää resursointia ja toimintamallin muutosta uusia tehtäviä vastaaviksi korostettiin. Kuntasektorilta esitettiin epäilyksiä muun muassa siitä, että kokonaisarkkitehtuurimallin toimivuudesta ei ole takeita ja etteivät kuntatoimijat pääse riittävästi vaikuttamaan yhteentoimivuutta toteuttavien kuvusten ja määritysten sisältöön. Lisäksi esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia pidettiin puutteellisena. Pääosin lausunnonantajat pitivät lain siirtymäsäännöksiä haastavina ja liian lyhyinä. Työeläkevakuuttajia edustavat toimijat katsoivat, että lakia ei pidä soveltaa työeläkeyhtiöihin, eläkekassoihin ja -säätiöihin, lailla perustettuihin eläkelaitoksiin eikä Eläketurvakeskukseen. Samoin tapaturmavakuuttajia edustavat toimijat katsoivat, että lakiehdotuksen soveltamisalaa tulisi muuttaa siten, että tapaturmavakuutuslain soveltaminen ja sitä toimeenpanevat vakuutuslaitokset ja vakuutusyhtiöt rajattaisiin lain

ulkopuolelle. Lausunnonantajien kommentteja on pyritty valmistelussa huomioimaan ottaen kuitenkin huomioon hallituksen ja Eduskunnan asiaa koskevat kannanotot.

5.3 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. Samalla kumottaisiin voimassa oleva valmiuslaki.

Eduskunnalle on tarkoitus antaa syysistuntokaudella 2010 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. Esityksen tarkoituksena on, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät terveydenhuollon varmentajana ja terveydenhuollon varmennepalveluiden tuottajana siirrettäisiin Väestörekisterikeskuksen lakisääteiksi tehtäviksi.

Eduskunnalle on tarkoitus antaa syysistuntokaudella 2010 hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksesta. Ehdotettavalla lailla luotaisiin perustettavalle IT-palvelukeskukselle toimivalta tuottaa ja ylläpitää julkiselle hallinnolle yhteisiä tietoa ja viestintäteknisiä palveluja ja järjestelmiä sekä yhteensovittaa ja toteuttaa näitä palveluja ja järjestelmiä koskevia kehittämistoimenpiteitä. Palvelukeskuksen toimintaa ohjaisivat yhdessä valtiovarainministeriö ja kunnat.

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

1 Lakiehdotusten perustelut**1.1 Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta****1 luku Yleiset säännökset**

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

Tietohallinnolla tarkoitetaan tässä toimintoja, joiden tehtävänä on tukea ja kehittää viranomaiselle säädettyjen tehtävien hoitamista informaatio- ja viestintäteknologian avulla. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä sitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöltään 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 julkisen hallinnon asiakkaiden ja koko julkisen hallinnon kannalta tarkoituksenmukaisiksi 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 siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen laadun ja hallinnon tehostamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti. Painopiste on tiedon yhteiskäytössä ja tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa. Tavoit-

teena 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. Ehdotettu laki olisi yleislaki. Sitä ei noudatettaisi jos muualla lainsäädännössä on vastaavista seikoista lain taseisia säännöksiä.

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 ja kotimaiset tietoturvavelvoitteet, arkistolaki, henkilökorttilaki, laki sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa, laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista, henkilötietolaki, tilastolaki, laki sähköisen viestinnän tietosuojasta ja viestintämarkkina-laki.

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 valtion viranomaisia olisivat kaikki valtion virastot ja laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikelaitokset ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset sen huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa. Julkisen hallinnon viranomaisia olisivat edellä mainitut valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset kuten kunnat, kuntayhtymät ja kunnalliset liikelaitokset pois lukien kuitenkin Ahvenanmaan kunnalliset viranomaiset, Kansaneläkelaitos ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettut yliopistot, eduskunnan virastot ja laitokset sekä lain nojalla julkista valtaa käyttävät yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa. Kohdan 2) e mukaisena yhteisönä, säätiönä ja yksityisenä henkilönä niiden käyttäessä julkista valtaa ei kuitenkaan pidettäisi työntekijäin eläkelain (395/2006) 3 §:ssä mainituissa laeissa ja määräyksissä tarkoitettuja eläkelaitoksia ja Eläketurvakeskusta eikä lakisääteistä vahinkovakuutusta toimeenpanevia vakuutuslaitoksia [tapaturmavakuutuslaissa (608/1948), liikennevakuutuslaissa (279/1959), potilasvahinkolaissa (585/1986) sekä laissa ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998) tarkoitettu vakuutuslaitokset, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikennevakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus ja Ympäristövakuutuskeskus].

Työeläkelaeissa on säädetty työeläkelaitosten keskinäisistä tietojenluovutuksista ja työeläkelaitosten tietojenluovutuksista viranomaisille ja muille tahoille, joilla on lain mukaan oikeus saada työeläkelaitosten tai Eläketurvakeskuksen hallussa olevia tietoja. Lisäksi Eläketurvakeskuksesta annetun lain (397/2006) 2 §:n 1 momentissa on säädetty Eläketurvakeskukselle velvollisuus edistää eläkelaitosten keskinäistä yhteistyötä eläkelaitosten yhteistoimintaa edellyttävissä tehtävissä ja edistää työeläkelaitosten yhteistyötä muiden laitosten ja viranomaisten välillä. Vastaavasti tapaturmavakuutuslaissa, liikennevakuutuslaissa, potilasvahinkolaissa sekä laissa ympäristövahinkovakuutuksesta on säädetty tietojenluovutuksista muille sosiaa-

livakuutuslaitoksille ja viranomaisille, joilla on oikeus saada tietoja vahinkovakuutuslaitoksilta, Tapaturmavakuutuslaitosten liitolta, Liikennevakuutuskeskukselta, Potilasvakuutuskeskukselta ja Ympäristövakuutuskeskukselta. Jatkossa vielä arvioidaan onko työeläke- ja lakisääteisen vahinkovakuutusalan tietojärjestelmien yhteentoimivuus muiden julkisen hallinnon tietojärjestelmien kanssa taattu riittävässä laajuudessa.

On pidetty tärkeänä, että lakia sovellettaisiin paitsi nimenomaisesti viranomaisiksi organisoituun toimielimeen myös silloin, kun jokin julkinen tehtävä on lainsäädännössä annettu muulle kuin hallintokoneistoon kuululle elimelle. Laki koskisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä vain niissä tehtävissä kuin ne käyttävät julkista valtaa. Lakia sovellettaisiin tältä osin siis myös yksityisiin toimijoihin. Tämä on nähty tarpeelliseksi yhteentoimivuuden toteuttamiseksi koko julkisessa hallinnossa ja julkista valtaa käyttävien toimijoiden piirissä.

Tässä laissa tarkoitettuihin julkisen hallinnon viranomaisiin eivät kuitenkaan 2 momentin mukaan kuuluisi evankelisluterilainen 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 valtiovainministeriön 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 valtiovainministeriön 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 Valtiovainministeriön tehtävänä olisi huolehtia jul-

kisen hallinnon tietohallinnon yleisestä ohjauksesta ja se koski erityisesti 1) julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelua ja kuvaamista; 2) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien kuvausten ja määritysten laatimista ja ylläpitoa; 3) 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 samalla myös suunnittelumenetelmä, jolla tuotetaan toiminnan ja IT-ratkaisujen nykytilan ja tavoitetilan kuvaukset. Sen avulla ohjataan suunnittelua, tunnistetaan ja poistetaan päällekkäinen kehittämistyö, varmistetaan laatu ja saadaan tehty suunnitelmat laajasti uudelleen käytettäväksi.

Kokonaisarkkitehtuurin käyttöönotto edellyttää toimintaperusteisesti määriteltyä kohdealuejakoa, jossa kullakin toiminnallisesti yhteenkuuluvan kokonaisuuden muodostavalla kohdealueella on oma yhteisen kokonaisarkkitehtuurin linjauksiin ja periaatteisiin perustuva arkkitehtuurinsa. Koska kohdealuejako ei välttämättä ole yhdenmukainen julkisen hallinnon organisaatorakenteen kanssa, voi kohdealueella olla useita toimijoita, joista yhden tulisi vastata kohdealueen arkkitehtuurin kehittämisen yhteensovittamisesta.

Kokonaisarkkitehtuurin laatimisen ohjaus koski toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuureja mutta pykälän 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää vain tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuureista. Toiminta-arkkitehtuuria ei ole tarpeellista eikä edes mahdollista velvoittavasti ohjata valtiovaraministeriön toimesta. Tietoarkkitehtuurin tarkoituksena on jäsentää organisaatioi-

den toiminnassa ja johtamisessa tarvittavia tietoja ja yhdenmukaistaa tietojen käsittelyä eri tietojärjestelmissä ja ratkaisuisissa. Järjestelmäarkkitehtuurin tarkoituksena on tukea järjestelmäkokonaisuuden suunnittelua siten, että järjestelmistä muodostuu järkevä ja hallittava kokonaisuus, jossa ei ole päällekkäisyyksiä ja että järjestelmäkokonaisuus tukee mahdollisimman hyvin organisaation tavoitteita ja toimintaa. Teknologia-arkkitehtuurin tarkoituksena on linjata ja rajata käytettävät tekniset vaihtoehdot, standardit ja rakenteet, joilla tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin mukaiset ratkaisut on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Julkisen hallinnon kattava kokonaisarkkitehtuuri jakautuu ministeriö-, virasto- ja kuntatasoisii kokonaisarkkitehtuurikuvauksiin.

Julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämät yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset koskivat ainakin 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.

Tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen ja toimintatapojen uudistaminen voisi pääpiirteissään edetä seuraavasti: 1. julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin laatiminen; 2. kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien kuvausten ja määritysten ja niihin liittyvien JHS-suositusten ja JH-standardien laadinta; 3. toimialakohtaisten kuvausten ja määritysten laadinta; 4. järjestelmien muuttaminen kokonaisarkkitehtuurikuvausten, kuvausten ja määritysten sekä JHS-suositusten ja JH-standardien mukaisiksi järjestelmätoimittajien toimesta sekä uusien järjestelmien toteuttaminen edellä mainittujen asiakirjojen mukaisesti; 5. muutettujen ja uusien järjestelmien käyttöönotto organisaatioissa.

Käytännössä eteneminen ei ole niin suoraviivaista kuin edellä on kuvattu. Esimerkiksi julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuria laaditaan osa kerrallaan, eikä toimialakohtainen arkkitehtuurien laadinta voi jäädä odottamaan sitä, että koko julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri on valmis. Toimialakohtaisessa arkkitehtuurien määrittelyssä ja järjestelmien kehityksessä on otettava huomioon kulloinkin olemassa oleva julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri ja varauduttava siihen suunniteltuihin ja tiedossa oleviin muutoksiin. Kysymys on jatkuvasta prosessista, sillä arkkitehtuuria kehitetään ja muutetaan tarpeiden mukaisesti.

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. Valtiovarainministeriön tulee luoda entistä tiiviimmät yhteistyöverkostot ja valmisteluyhteistyö yhdessä eri toimijoiden kanssa. Lisäksi kunta-valtio -suhteessa valtiovarainministeriön tehtävään kuuluisi koordinoida tietohallintotoimintaan liittyvää kehittämistä ja hankerahoitusta. Valmistelussa otetaan huomioon eurooppalainen ja kansainvälinen standardointikäytäntö ja periaatteet sekä erityisesti tietohallintotoimialalle julkaistut ISO/IEC-, CEN- ja SFS-standardit.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää 6 §:ssä tarkoitetun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisältöä. Säännöksellä voitaisiin siten käytännössä säätää JH-standardien, jotka perustuvat JHS-suosituksiin, sisältämien yhteentoimivuuden edellytysten sisällöstä velvoittavasti julkisessa hallinnossa. Valtioneuvoston asetuksia valmisteltaessa kuullaan laajasti asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvia osapuolia. Momentin toiseen lauseeseen sisältyisi julkista valtaa käyttävien yhteisöjen, säätiöiden ja yksityisten henkilöiden tietojärjestelmien ohjausta koskeva asetuksenantovaltuuteen liittyvä rajoitus. Sen mukaisesti julkista valtaa käyttävän yhteisön, säätiön tai yksityisen henkilön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien 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 säädettyt 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. Ministeriöiden tulee myös huomioida hallinnonalojen erityispiirteet ja ohjata hallinnonalaansa siten, että yhteiset ratkaisut kehitetään yhteistyössä. 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 tulosohjausta sekä säädösohjauksena valtiovarainministeriön tämän lain nojalla tapahtuvan yleisen ohjauksen mukaisesti. Ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus selkeyttää ministeriön toimivaltaa ja vastuuta sen ohjauksessa hallinnonalansa valtion viranomaisia sekä säädös- ja määrärahaohjauksella toimialansa muuta julkista hallintoa. Ohjausta toteuttavien ministeriöiden olisi valmisteltava ohjaustoimenpide huolellisesti laatimalla asianmukainen kustannus-hyötyanalyysi suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista.

Käytännön tasolla ministeriöiden tulisi toteuttaa tätä ohjaustehtävää hankesalkkumallin avulla. Tämä edellyttäisi sitä, että kukin virasto ja laitos toimittaisivat hallinnonalansa ministeriölle tiedon sellaisista omista tietojärjestelmä- ja tietohallintohankkeistaan, jotka ovat arvonsa tai sisältönsä vuoksi merkittäviä. Hallinnonalakohtainen hankesalkku voisi toimia pohjana 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 talousarvion otetusta määrärahasta, joita ovat erillinen investointimääräraha, keskitetty tietohallintohankkeiden rahoittamiseen tarkoitettu määräraha taikka tuottavuusmääräraha. Tarkoituksena on ohjata merkittäviä tietohallintoinvestointeja ja palveluhankintoja aiempaa keskitetympin. Tämä ehkäisisi päällekkäisen palvelutuotannon rakentamista ja tehostaisi tietohallintoinvestointeja. Samalla voidaan edistää myös tietojenvaihtoa eri osapuolien välillä. Tietohallintoa koskeva hankinta olisi taloudelliselta arvoltaan merkittävä silloin, kun se olisi arvoltaan vähintään viisi miljoonaa euroa. Hankinnalla olisi laajaa toiminnallista merkitystä kun se koskisi olennaisesti keskeisiä rekistereitä tai yhteisiä tietojärjestelmiä taikka hankinnalla olisi muista vastaavia seikoista johtuen laajaa toiminnallista merkitystä.

Ennen kuin valtion viranomainen päättää 4 momentissa tarkoitettua tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta 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 hallinnonalansa ministeriön ratkaistavaksi. Menettely korostaa ministeriön velvollisuutta ohjata hallinnonalansa tietohallintoa.

Tarkoituksena olisi, että valtioneuvosto määräisi valtioneuvostosta annetun ohjesäännön (262/2003) 27 §:n 3 momentin perusteella ehdotetun pykälän 4 momentissa tarkoitettua ministeriön päätöksen ja valtiovarainministeriön lausunnon käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin pykälässä tarkoitetuista hankinnoista ja valtiovarainministeriön käsittelymenettelystä lausuntoasiassa.

Pykälän 5 momentin mukaan lausuntomenettely ei koskisi eduskuntaa, eduskunnan alaista hallintoa ja tasavallan presidentin

kansliaa. Eduskunnan ja sen toimintaan välittömästi kiinnittyvien virastojen ja laitosten asema ylimpänä valtioelimenä ei edellytä konserniohjausmaista valvontaa. Myös tasavallan presidentin kanslia on vastaavasta syystä jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Eduskunta ja tasavallan presidentin kanslia eivät myöskään kuulu minkään ministeriön hallinnonalalle.

5 §. *Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnasta (JUHTA). Neuvottelukunta toimisi julkisen hallinnon tietoyhteiskunta-kehityksen edistämiseksi valtiovarainministeriön yhteydessä ja se olisi valtion viranomaisten, Kansaneläkelaitoksen ja kunnallisten viranomaisten pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin. Yhteistyöosapuolien lisäksi neuvottelukunnan toimintaan voisi osallistua myös muita julkisen hallinnon tietohallinnon edistämiseen osallistuvia 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 valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin neuvottelukunnan keskeisimmistä tehtävistä. Sen tehtävänä olisi edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden uudistamista ja käyttöönottoa tieto- ja viestintäteknikkaa hyödyntämällä. Neuvottelukunta antaisi julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia, joista keskeisimmät vahvistettaisiin valtiovarainministeriön päätöksellä JH-standardieiksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää JH-standardin velvoittavuudesta julkisessa hallinnossa lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisesti. Säännökset neuvottelukunnan päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä sekä tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella.

6 §. *Julkisen hallinnon tietohallinnon standardi.* Pykälässä säädettäisiin menettelystä, jolla julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksena antamat merkittävimmät JHS-suositukset koskien julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentöimivuuden kuvauksia ja määrityksiä voitaisiin valtiovarainministeriön päätöksellä vahvistaa julkisen hallinnon tietohallinnon standardiksi (JH-standardi). Tällä säännöksellä on tarkoitus varmistaa kuntien ja muiden julkisen hallinnon toimijoiden vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen valmistelussa.

Käytännössä julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asettama jaosto valmistelisi JHS-suositukset. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tässä pykälässä tarkoitetun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentöimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. JH-standardi voi olla sisällöllisesti laajempi kuin siitä annettava velvoittava valtioneuvoston asetus.

JH-standardien säätäminen velvoittavaksi edellyttää niiden taustalla olevien JHS-suositusten huolellista valmistelua, jotta ne ovat selkeitä, ristiriidattomia ja yleisesti sovellettavia. Valmistelussa otetaan huomioon eurooppalainen ja kansainvälinen standardointikäytäntö ja periaatteet sekä erityisesti tietohallintotoimialalle julkaistut ISO/IEC-, CEN- ja SFS-standardit, ja niihin voidaan viitata tarvittaessa. Lisäksi noudatetaan JHS-suositusta 136 Menettelytavat JHS-työssä, jonka mukaan JHS-suositus ei saa olla ristiriidassa SFS-standardien tai Suomea velvoittavien eurooppalaisten standardien tai normien kanssa. JHS-suositus voi kuitenkin suositella yksittäisen standardin käyttöä tai ohjeistaa standardien soveltamista.

3 luku **Yhteentöimivuuus**

7 §. *Julkisen hallinnon tietöjärjestelmien yhteentöimivuuus.* Pykälässä säädettäisiin lain keskeisistä julkisen hallinnon tietöjärjestel-

mien yhteentoimivuutta koskevista velvoitteista ja yhteentoimivuuden määritelmästä.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa ja noudatettava julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä. Valtiovarainministeriö vastaisi 4 §:n mukaisesti kokonaisarkkitehtuurin suunnittelun ja kuvaamisen periaatteista sekä yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittämiä laatimisesta ja ylläpidosta. Valtiovarainministeriö tarkentaa kokonaisarkkitehtuuria koskevuissa määrittämissä ja kuvauksissa missä laajuudessa, miltä osin ja kuinka tarkasti julkisen hallinnon viranomaisen tulee kuvata arkkitehtuurinsa. 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 ja tietosisällöllisesti (semanttisesti) yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin kun ne käyttävät samoja tietoja omissa prosesseissaan. Tietosisältöjen yhteentoimivuus mahdollistaa, että tieto säilyy muuttumattomana ja sen sisältö tulkitaan samoin kaikissa organisaatioissa. Kyse voi olla esimerkiksi toisen viranomaisen rekisterissä olevasta tiedosta, jota ei kysytä julkisen hallinnon asiakkaalta uudestaan. On katsottu, että käsitteenä yhteensopivuus on yhteentoimivuuden alatekijä ja se sisältyy siten yhteentoimivuuden piiriin.

8 §. *Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus.* Pykälän 1 momentin mukaan ministeriön on huolehdittava sen toimialalle laadittavista tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määrittämisestä ja niiden ajan tasalla pitämisestä. Näiden tulee

noudattaa julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin linjauksia soveltuvin osin. Toimialakohtaisissa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksissa ja määrittämissä voidaan määrittellä muun muassa tietojärjestelmien keskinäiset riippuvuudet, tietojärjestelmien keskenään vaihtamat tiedot ja tietojärjestelmien suhteet muihin kokonaisarkkitehtuurin elementteihin kuten tietovarantoihin ja toimintaprosesseihin. Pykälän 1 momentin toiseen lauseeseen sisältyisi julkista valtaa käyttävien yhteisöjen, säätiöiden ja yksityisten henkilöiden tietojärjestelmien ohjausta koskeva asetuksenantovaltuuteen liittyvä rajoitus. Ministeriön asetuksella voitaisiin säätää vain tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin.

Ministeriö voisi huolehtia tehtävästi itse, taikka se voisi antaa sen hallinnonalansa viranomaisten tehtäväksi. Ministeriön asetuksella voitaisiin säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittämiä teknisestä ja toiminnallisesta sisällöstä. Järjestelmä olisi siten kaksipuolainen. Ensinnäkin, julkisessa hallinnossa laadittaisiin yhteinen kokonaisarkkitehtuuri ja sen edellyttämät yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittämiset, ja toisaalta kukin ministeriö olisi velvollinen ohjaamaan toimialansa tietohallintoa vastaamalla toimialakohtaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittämiä laatimisesta ja päivittämisestä. Ministeriön asetuksia valmisteltaessa kuullaan laajasti asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvia osapuolia.

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 käyttötapaussuhteessa. Ministeriöiden toimialojen ja kokonaisarkkitehtuurin

kohdealueiden välillä voi ilmetä myös eroavaisuuksia. Kohdealueille on kuitenkin tarkoitus määritellä vastuuorganisaatio, jonka tehtävä olisi koordinoida arkkitehtuurin kehittämistä kohdealueella. Arkkitehtuurin kehittäminen on yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki kohdealueen toimijat tehtäviensä ja vastuidensa mukaisesti.

9 §. Julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmien muuttaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiessaan uusia tietojärjestelmiä ja palveluja taikka muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään. Tarkoituksena olisi, että ehdotetun lain velvoitteiden aiheuttamat muutokset tietojärjestelmiin voitaisiin toteuttaa osana tietojärjestelmien normaalia elinkaarta ja kehitys- ja rahoitussuunnitelmaa.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella voitaisiin säätää ajasta, jonka kuluessa 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät olisi saatettava vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.

Tarkoituksena olisi, että ensimmäisenä lakiehdotuksen mukaisena yhteentoimivuutta edistävänä asetuksena annettaisiin julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria koskeva valtioneuvoston asetus, joka asettaisi suuntaviivat jatkossa annettavalle ohjaukselle.

Asetuksia annettaessa huomioitaisiin se, että edellytetyt muutokset ovat vaativuuden ja yleisten kehittämisresurssien puitteissa lähtökohtaisesti teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa asetuksessa määritellyn ajan kuluessa. Kulloinkin valittavan toteuttamisajan tulisi olla riittävän pitkä, jotta tietojärjestelmiä uudistettaessa voitaisiin suunnitella kehityssuunnitelma olemassa oleville tietojärjestelmille ja niiden päivittämiselle tai uusien tietojärjestelmien hankkimiselle toteuttamisajan puitteissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi pääsääntöisesti enintään 6 vuoden toteuttamisaikaa.

10 §. 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 pyritäisiin 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 ehdotuksia. Työryhmien ehdotusten valmistuttua tietojen hyödyntämistä koskevia periaatteita tultaneen tarkentamaan. Tavoitteena on, että julkista luotettavuutta nauttivien taikka muiden vastaaviin tietojärjestelmiin tallennettujen tietojen hyödyntäminen tulisi pitemmällä aikavälillä velvoittavaksi tietoja tarvittaessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Maanmittauslaitoksen ja Geodeettisen laitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä rinnastuisi muihin pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin. Maastotietoja koskevasta tietojärjestelmästä ei ole säädetty lailla, joten se on teknisesti liitetty muihin edellä mainittuihin tietojärjestelmiin nyt kuvatulla tavalla.

11 §. Yhteiset palvelut. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista, joita julkisen hallinnon viranomaisen, ei kuitenkaan yhteisön, säätiön ja yksityisen henkilön niiden käyttäessä julkista valtaa, 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 aikaleimapalvelu. Sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukeva yhteinen tietotekninen ratkaisu voisi olla 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 työasematarkaisu. Tietojärjestelmäpalvelulla tarkoitetaan valtionhallinnolle tarjottavaa yhteistä tietojärjestelmää, joka tukee organisaatioiden tarvitsemää samankaltaista toimintaa esimerkiksi henkilöstöhallinnossa, taloushallinnossa, asianhallinnassa, arkistoinnissa tai raportoinnissa.

Pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tulisi olla toiminnalliselta sisällöltään ja käytettävyydeltään sekä hinnaltaan sellaisia, että käyttäjät kokevat palveluiden hyödyntämisen järkevänä. Palveluja tulee myös ylläpitää ja kehittää systemaattisesti palvelujen laadun ja kustannustason säilyttämiseksi ja parantamiseksi. Tarkoituksena on, että palvelut arvioidaan säännöllisesti ulkopuolisen arvioijan toimesta palvelujen laadun ja hintakilpailukyvyn todentamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää julkisessa hallinnossa käytettävistä sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuksista ja ratkaisujen käytön laajuudesta sekä valtionhallinnossa käytettävistä yhteisistä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluista ja palvelujen käytön laajuudesta. Julkisessa hallinnossa käytettävien palveluiden osalta on ennen palveluiden käyttöönotosta päättämistä ja valtioneuvoston asetuksen antamista asia käsiteltävä JUHTA:ssa. Valtion-

hallinnossa käytettävien palveluiden osalta yhteisten palveluiden käyttö ja ratkaisut on arvioitava huolellisesti ja laaja-alaisesti ennen palveluiden käyttöönotosta päättämistä.

Valmisteltaessa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen käyttöönottoa tulee huolellisesti arvioida asiaa koskevien valtioneuvoston asetusten soveltamisala. Turvallisuuden, varautumisen tai muun vastaavan tärkeän syyn näkökulmasta soveltamisalaa voitaisiin rajoittaa. Annettavissa asetuksissa on siten tarkasti määriteltävä mitä viranomaisia asetus koskee.

4 luku **Erinäiset säännökset**

12 §. Tietojen saatavuus. Pykälän mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi velvollinen julkaisemaan laissa tarkoitettuja kuvauksia ja määrittämiä koskevat tiedot tietoteknisesti hyödynnettävässä muodossa. Tavoitteena on, että tässä pykälässä tarkoitettujen tietojen koottaisiin sähköiseen portaaliin, josta ne olisivat helposti saatavissa sähköisessä muodossa. Tietoja käsiteltäessä on otettava huomioon mitä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista.

13 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan päivänä kuuta 201 .

Pykälän 2 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen olisi kuuden kuukauden kuluessa asiaa koskevan 4 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston asetusten voimaantulosta käynnistettävä ehdotetun lain 7 §:n mukaisen kokonaisarkkitehtuurin laatiminen. Tämä työ olisi saatettava loppuun kolmen vuoden kuluessa mainitun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta. Luonnollisesti kokonaisarkkitehtuurin ajan tasalla pitäminen on viranomaisen jatkuva tehtävä. Kolmen vuoden määräaika kokonaisarkkitehtuurin laatimiselle on arvioitu kohtuulliseksi ajaksi arkkitehtuurityön toteuttamiselle. Organisaatioiden kokonaisarkkitehtuurien laatiminen on keskeinen tekijä yhteentoimivuutta toteuttaessa, joten niiden laadinnalle asetettu määräaika ei voi olla tarpeettoman pitkä.

Pykälän 3 momentin mukaan julkisen hallinnon viranomaisen tulee ottaa käyttöön 11 §:ssä tarkoitettujen palvelut kahden vuoden ku-

luessa siitä, kun palvelu on käytettävissä ja 11§:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus on annettu tai viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy. Viranomaisen tulee ottaa tarkoitettut palvelut käyttöönsä vain mikäli sen toiminta edellyttää vastaavanlaisen palvelun käyttöä. Yhteiseen käyttöön kehitettyjen palvelujen käyttöönoton tulee olla ripeää, jotta päällekkäisiltä kustannuksilta vältytään ottaen kuitenkin huomioon paikallisten palvelusopimusten voimassaolo.

Pykälän 4 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 täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Tätä koskeva säännös otettaisiin pykälän 5 momenttiin.

1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

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 valmistelun 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 muutettavaksi sen 1 momenttia, jolloin sen nykyinen 6 kohta poistettaisiin ja pykälän numerointi korjattaisiin. Tämä 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 6 §:ssä tarkoitettun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista pykälässä tarkoitetuilta osin ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä sekä 4 §:n 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitetuista hankinnoista ja valtiovarainministeriön käsittelymenettelystä lausuntoasiassa. Lisäksi ehdotetun lain 9 §:n mukaan valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella voitaisiin säätää ajasta, jonka kuluessa 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät olisi saatettava vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädetyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännökset julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä sekä tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä.

Ehdotetun lain 6 §:n mukaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksena antamaa 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä koskevat suositukset voitaisiin vahvistaa JH-standardeiksi valtiovarainministeriön päätöksellä.

Ehdotetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää julkisen hallinnon viranomaisen, ei kuitenkaan yhteisön, säätöön ja yksityisen henkilön niiden käyttäessä julkista valtaa, velvollisuudesta ottaa käyttöön yhteisiä tietoteknisiä ratkaisuja koskevia palveluja ja 11 §: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 teknisluonteisista toimeenpanovaltaan liittyvistä asioista. Lisäksi ehdotetun lain 9 §:n mukaan valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella voitaisiin säätää ajasta, jonka kuluessa 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät olisi saatettava vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.

3 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta lukien.

Ehdotettu laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sisältää säännöksen, jonka nojalla julkisen hallinnon viranomaisen olisi saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiessaan uusia tietojärjestelmiä ja palveluja taikka muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään.

Muita lain velvoitteita tulisi noudattaa asteittain kuitenkin niin, että lain tarkoittaman kokonaisarkkitehtuurin valmistelun laatimisen tulisi käynnistyä kuuden kuukauden ku-

luessa sitä koskevan valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa mainitun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta, lain tarkoittamat tietojärjestelmät olisi saatettava vastaamaan yhteentoimivuuden vaatimuksia asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen määrittelemässä toteutusajassa ja yhteiset palvelut tulisi ottaa käyttöön kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä ja 11 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus on annettu tai viimeistään kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämistäjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 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. Yliopistojen itsehallinnosta säädetään perustuslain 123 §:ssä.

Kunnallisten viranomaisten itsenäisyys suhteessa valtion viranomaisiin kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin piirteisiin. Valtion viranomaisilla ei ole puhtaasti hallinto-organisatorisiin seikkoihin perustuvaa ohjaus- ja valvontavaltaa kunnallisiin viranomaisiin nähden. Tällaisen ohjaus- ja valvontavallan tulee lähtökohtaisesti perustua lakiin ja sen kohteen tulee olla riittävän rajattu. Perustuslaki sallii kuitenkin, että tavallisella lailla säädetty valtion viranomaisen ohjaus ja valvonta suhteessa kunnalliseen viranomaiseen on lakisääteisissä tehtävissä laajempi kuin kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa tehtävissä. Tässä esityksessä on kysymys ensiksi mainittuja tehtäviä koskevasta ohjauksesta.

Julkisen hallinnon mukaan lukien kuntien tietohallinnon yhteentoimivuudesta ja tietohallinnon ohjauksesta on välttämätöntä säätää lailla, jotta varmistetaan julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuus. Ehdotuksella ei rajoiteta merkittävästi kunnan oikeutta päättää itsehallintonsa perusteella toi-

minnastaan eikä enemmän kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Myös perusoikeuksien toteuttaminen useissa tapauksissa edellyttää yhteentoimivuutta. Oikeuskansleri on lausunnossa (Dnro 15/21/08) katsonut, että perusoikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen varmistaminen voi edellyttää informaatio-ohjausta velvoittavampaa sääntelyä. Silloin kun kyse on perusoikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla koko valtion alueella, tarkoittaa turvaamisvelvoite nimenomaan valtion velvollisuutta huolehtia asiasta, viime kädessä normeilla. Erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädetyn oikeuden sosiaaliturvaan tehokas toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta julkisessa hallinnossa. Myös konserniohjauksella tuettava julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuus vahvistaa perusoikeuksien toteutumista poistamalla perusoikeuksien toteutumista rajoittavia esteitä tietojärjestelmien ja tietoprosessien asianmukaisessa järjestämisessä.

Edellä mainituilla perusteluilla sääntely on välttämätöntä eikä lakiehdotuksen voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Ehdotettu sääntely on myös riittävän täsmällistä ja sillä on hyväksyttävä yhteiskunnallinen tarkoitus.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Yliopistolain (558/2009) 3 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Yliopistojen itsehallinnon ei voida katsoa estävän julkisen hallinnon tietohallinnon tarkoituksenmukaista kehittämistä samalla tavoin kuin on katsottu kunnallisen itsehallinnon mahdollistamissa rajoissa. Lakiehdotuksen ei siten voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun yliopistojen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi yliopistoille kuuluvaa oikeutta päättää yliopistolaisissa säädetystä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta, eikä sillä puututtaisi myöskään yliopistojen sisäiseen hallintoon tai järjestysmuodon perusteisiin.

Esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuuksia, joita on tarkasteltava kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Asetuksenantovaltuuksia on tarkasteltava siitä näkökulmasta, säädetäänkö kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien tehtävistä lain sijasta asetuksella. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää kuntia sitovasti:

- lakiehdotuksessa tarkoitettua standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista pykälässä tarkoitulta osin ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä sekä toteutusajasta (4 ja 9 §);

- JUHTA:n kokoonpanosta, tehtävistä, päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä (5 §); ja

- sähköisen asioinnin toteuttamisen edellytyksenä olevista sekä asiointipalveluihin liittyvistä tukevista yhteisistä tietoteknisistä ratkaisuista (11 §).

Lisäksi ministeriön asetuksella voitaisiin säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä sekä toteutusajasta (8 ja 9 §). Esitetyt asetuksenantovaltuudet koskevat JUHTA:aa 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:aa koskeva asetuksenantovaltuus ainoastaan tarkentaa lailla säädettäviä asioita ja toiminnan käytännön järjestämistä 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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta**

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettusta valtion viranomaisen tietoturvasta ja valmiuslaisissa (1080/1991) tarkoitettusta valtion viranomaisen poikkeusoloihin varautumisesta on tietohallinnossa voimassa, mitä niistä säädetään mainituissa laeissa.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *valtion viranomaisella*:

a valtion virastoa ja laitosta;

b tuomioistuinta ja muuta lainkäyttöelintä;

c valtion liikelaitosta;

d Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa;

2) *julkisen hallinnon viranomaisella*:

a valtion viranomaista;

b kunnallista viranomaista, ei kuitenkaan Ahvenanmaan kunnallisia viranomaisia;

c Kansaneläkelaitosta ja muuta itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettuja yliopistoja;

d eduskunnan virastoja ja laitoksia;
e yhteisöä, säätiötä ja yksityistä henkilöä niiden käyttäessä julkista valtaa, ei kuitenkaan työeläkkeitä ja lakisääteisiä vahinkovakuutuksia toimeenpanevia yhtiöitä ja yhteisöjä.

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. Ministeriön tulee erityisesti huolehtia:

1) julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (*kokonaisarkkitehtuuri*) suunnittelusta ja kuvaamisesta;

2) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja ylläpidosta;

3) julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisten palvelujen ja muiden tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden ohjauksesta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitetun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön, säätiön tai yksityisen henkilön julkisen hallinto-
tehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määritysten sisällöstä.

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

Ennen kuin valtion viranomainen päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitettusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Jos valtion viranomainen ha-

luaa poiketa valtiovarainministeriön lausunnosta, sen on saatettava asia hallinnonalansa ministeriön päätettäväksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista hankinnoista ja valtiovarainministeriön käsittelymenettelystä lausuntoasiassa.

Mitä 4 momentissa säädetään, ei koske eduskuntaa, eduskunnan alaista hallintoa ja tasavallan presidentin kansliaa.

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. Neuvottelukunnassa voi tarvittaessa olla myös muiden julkisen hallinnon tietohallinnon edistämiseen osallistuvien toimijoiden edustajia. Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen uudistamista ja käytönottoa tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä sekä antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia. Säännökset neuvottelukunnan päätöksenteosta ja toiminnan järjestämisestä sekä tarkemmat säännökset neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Julkisen hallinnon tietohallinnon standardi

Valtiovarainministeriö voi päättää, että julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamaa julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrityksiä koskeva suositus on julkisen hallinnon tietohallinnon standardi.

3 luku

Yhteentoimivuus

7 §

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Julkisen hallinnon viranomaisen on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tässä laissa, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöllisesti 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 määrittäykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittäysten sisällöstä. Jos edellä tarkoitetut yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittäykset koskevat myös julkista valtaa käyttävän yhteisön, säätiön tai yksityisen henkilön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämää tietojärjestelmää, voidaan ministeriön asetuksella säätää vain tällaisen tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin.

Jos kahden tai useamman ministeriön toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia kuvausten ja

määrittäysten päällekkäisyyksiä, ministeriöiden on yhdessä sovittava päällekkäisyyksien poistamisesta.

9 §

Julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmien muuttaminen

Julkisen hallinnon viranomaisen on saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiessaan uusia tietojärjestelmiä ja palveluja taikka muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään.

Valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella voidaan säätää ajasta, jonka kuluessa 4 ja 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan 4 ja 8 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.

10 §

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) säätiölaissa (109/1930) tarkoitettu säätiörekisteri;

5) kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavista tietopalveluista annetussa laissa

(453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä;

6) yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuihin tietojärjestelmiin rinnastetaan myös Maanmittauslaitoksen ja Geodeettisen laitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä.

11 §

Yhteiset palvelut

Julkisen hallinnon viranomaisen, ei kuitenkaan yhteisön, säätöön ja yksityisen henkilön niiden käyttäessä julkista valtaa, 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 ratkaisuksista ja ratkaisujen käytön laajuudesta. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista asiassa on kuultava julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntaa.

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

4 luku

Erinäiset säännökset

12 §

Tietojen saatavuus

Julkisen hallinnon viranomaisen on huolehdittava, että tässä laissa tarkoitettuja kuvauksia ja määrittäviä koskevat tiedot ovat saatavilla tietoteknisesti hyödynnettävässä muodossa.

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2011.

Julkisen hallinnon viranomaisen on aloitettava 7 §:n mukaisen kokonaisarkkitehtuurin kuvauksen laatiminen kuuden kuukauden kuluessa ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa asiaa koskevan 4 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta.

Julkisen hallinnon viranomaisen on otettava tarvitsemansa 11 §:ssä tarkoitettut palvelut käyttöön kahden vuoden kuluessa siitä, kun palvelu on käytettävissä ja 11 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus on annettu 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 lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 495/2005; sekä
muutetaan 36 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 495/2005, seuraavasti:

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 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 tietoturvaluustoimenpiteistä mukaan lukien toimitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset sekä tietoturvaluustoimenpiteiden 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) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avulla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Tapani Tölli*

2.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 495/2005; sekä
muutetaan 36 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 495/2005, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

18 §

18 §

*Hyvä tiedonhallintatapa**Hyvä tiedonhallintatapa*

Jos tämän lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa niin säädetään, valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten on sen lisäksi, mitä 1 momentin 1–5 kohdassa säädetään, hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi velvollisuus:

(2 mom. kumotaan)

1) turvata tietojärjestelmiä suunnitellessaan ja kehittäessään mahdollisuudet hyödyntää tietojärjestelmiä muiden viranomaisten toiminnassa sekä ottaa tässä tarkoituksessa huomioon yhteensopivuuden varmistamiseksi tämän lain nojalla säädetyt tekniset vaatimukset;

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

36 §

36 §

*Asetuksen antaminen**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 tiedonhal-

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 5 luvussa säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi valtionhallinnossa säätää:

1) viranomaisen velvollisuudesta selvittää ja arvioida hallussaan olevat tietoaineistot sekä niiden käsittelyprosessit hyvän tiedon-

lintatavan toteuttamiseksi;

2) diaarin ja muihin asiakirjarekistereihin sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä tiedoista;

3) tietoaaineistojen luokittelusta asianmu-
kaisten tietoturvaluustoimenpiteiden toteut-
tamiseksi;

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

5) eri turvallisuusluokkia koskevista tieto-
turvallisuusvaatimuksista mukaan lukien toi-
mitilojen turvallisuutta koskevat vaatimukset
sekä tietoturvaluusta koskevien vaatimusten
soveltamisesta salassa pidettäviin asiakirjoi-
hin ja niihin sisältyviin tietoihin samoin kuin
sellaisiin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tie-
toihin, joiden luovuttamista on muutoin lailla
rajoitettu taikka joihin sisältyviä tietoja saa
lain mukaan käyttää vain määrättyyn tarkoi-
tukseen;

6) valtion hallinto- ja lainkäyttöviranomai-
sen tietojärjestelmille asetettavista viran-
omaisten välisen tietojenvaihdon toteuttami-
seksi tarpeellisista teknisistä vaatimuksista
sekä mainittujen viranomaisten velvollisuu-
desta osallistua useammalle viranomaiselle
yhteiseen yleisen tietoverkon avulla toteutet-
tavaan asiakaspalvelujärjestelmään taikka
yleisesti merkittävien asioiden valmistelun
julkisuutta edistävien rekisterien ylläpitoon;

7) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta
viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avul-
la.

hallintatavan toteuttamiseksi;

2) diaarin ja muihin asiakirjarekistereihin
sekä tietojärjestelmäselosteisiin merkittävistä
tiedoista;

3) tietoaaineistojen luokittelusta asianmu-
kaisten tietoturvaluustoimenpiteiden to-
teuttamiseksi;

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

5) eri turvallisuusluokkia koskevista tieto-
turvallisuusvaatimuksista mukaan lukien
toimitilojen turvallisuutta koskevat vaati-
mukset sekä tietoturvaluusta koskevien
vaatimusten soveltamisesta salassa pidettä-
viin asiakirjoihin ja niihin sisältyviin tietoihin
samoin kuin sellaisiin asiakirjoihin ja niihin
sisältyviin tietoihin, joiden luovuttamista on
muutoin lailla rajoitettu taikka joihin sisälty-
viä tietoja saa lain mukaan käyttää vain mää-
rättyyn tarkoitukseen;

6) toiminnan avoimuuden toteuttamisesta
viestinnän suunnittelun ja järjestämisen avul-
la.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 201.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä
lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.