

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 34/2010 vp

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

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2010 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 246/2010 vp).

##### *Lausunto*

Hallintovaliokunta on 18 päivänä marraskuuta 2010 pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 46/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli
- ylijohdaja Silja Hiironniemi, valtion IT-johtaja Yrjö Benson, lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen ja lainsäädäntöneuvos Markus Siltanen, valtiovarainministeriö
- tietohallintojohtaja Irma Nieminen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järvinen ja tietohallintopäällikkö Antero Taimiaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakiasiainpäällikkö Arno Lindgren, Suomen Pankki

- johtava lakimies Reijo Hyvönen ja tietohallintopäällikkö Markku Kiiski, Kansaneläkelaitos
- arkistoneuvos Eljas Orrman, arkistolaitos
- kehitysjohtaja Jari Jokinen, Aalto yliopisto
- tietoyhteiskunta-asioiden päällikkö Heikki Lunnas, Suomen Kuntaliitto
- kehitysjohtaja Jukka Ahtikari, Logica Suomi Oy
- johtaja Jukka Mannermaa, Tieto Finland Oy
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus / Ålands Landskapsregering
- Kansaneläkelaitos
- Kilpailuvirasto
- Eläketurvakeskus
- Työttömyysvakuutusrahasto
- Ahvenanmaan valtionvirasto / Statens ämbetsverk på Åland
- Helsingin käräjäoikeus
- Microsoft Oy
- Työeläkevakuuttajat TELA ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- FiCom ry
- Finanssialan Keskusliitto FK ry

— Suomen yliopistot UNIFI ry.

## HALLITUKSEN ESITYS

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 tarkoitetun standardin sisältämästä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä ja velvoittavuudesta.

Julkisen hallinnon viranomaisen, ei kuitenkaan yhteisön, säätö- 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 suosituksista ja valtiovarainministeriön päättämistä julkisen hallinnon tietohallinnon standardeista.

Laki koskisi valtion virastoja ja laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä, valtion liikelaitoksia ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisista sen huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa, kunnallisia viranomaisia pois lukien kuitenkin Ahvenanmaan kunnalliset viranomaiset, Kansaneläkelaitosta ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia sekä yliopistolaissa 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 velvoitteet sekä velvoitteet osallistua yhteiseen asiakaspalvelujärjestelmään.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Yleistä*

Eduskunnan hallintovaliokunta on kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa mietinnössään edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi eduskunnalle annetaan jo meneillään olevalla vaalikaudella tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla kunnat sekä muu julki-

nen hallinto velvoitetaan ottamaan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit sekä että näihin tarkoituksiin varataan riittävät taloudelliset resurssit (HaVM 8/2010 vp). Tarkastusvaliokunta on omalta osaltaan mietinnössään TrVM 5/2009 vp edellyttänyt hallituksen valmistelevan lainsäädännön, jonka mukaisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä (K 15/2009 vp).

Myös pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen hallitusohjelman mukaan julkishallinnon

tietojärjestelmät sovitetaan yhteen mahdollisimman pikaisesti. Mainitun tavoitteen saavuttamiseksi on kuluvalle vaalikaudella käynnistetty jo aiemmin informaatio-ohjauksen ja muiden käytävissä olevien keinojen avulla useita hankkeita. Julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseen liittyvien eri toimenpiteiden osalta valiokunta viittaa hallituksen esityksessä tarkemmin lausuttuun.

Julkisen tietohallinnon menot ovat olleet 2 100 miljoonaa euroa vuonna 2009, mikä merkitsee noin 23 prosenttia koko toimialan koosta maassamme. Julkisen hallinnon vuotuisista tietohallintomenoista noin kolme neljäsosaa käytetään olemassa olevien palveluiden tuottamiseen ja loppuosa tietojärjestelmien uudistamiseen. Yksityisellä sektorilla uudistamisen osuus menoista on edellä mainittua suurempi.

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

Hallituksen tietohallintoa koskevista periaatepäätöksistä ja laajasta informaatio-ohjauksesta huolimatta käytännön tietotekniikkaratkaisut vaihtelevat valtionhallinnossa hallinnonaloittain. Eroavaisuudet hallinnonalojen välillä ja hallinnonalojen sisällä ovat merkittäviä. Osa erilaisuudesta johtuu virastojen ydintoiminnasta ja sen vaikutuksista tietohallinnon menettelytapoihin, kuten tietojärjestelmiin. Kaikkea erilaisuutta ei voida kuitenkaan selittää virastojen ydintoimintavälillä. Myös toiminnoissa, joissa ei ole yh-

teyttä ydintoimintaan taikka joissa yhteys ydintoimintaan on heikko, tietohallinnon menettelytavat vaihtelevat suuresti. Tietohallinnon erilaisuus on hidastanut myös valtionhallinnon palveluiden ja rakenteiden kehittämistä.

Kuntien tietohallinnon toimintamallit vaihtelevat suuresti johtuen muun muassa kuntien erilaisista tavoista organisoida toimintaansa.

Nykytilanteen perusteella voidaan arvioida, että taloudellisten ja muiden ohjauskeinojen lisäksi tarvitaan julkisessa hallinnossa kokonaisvaltaisempaa velvoittavaa ohjausta tietojärjestelmien erilaisuudesta johtuvien ongelmien poistamiseksi. Yhteentoimivuuden avulla voidaan kehittää toimintoja palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi. Samalla voidaan parantaa kustannustehokkuutta ja julkisen hallinnon tuottavuutta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 2. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana ja 1. lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin.

#### *Lakiehdotuksen tarkoitus*

Hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla pyritään tehostamaan julkisen hallinnon toimintaa sekä parantamaan julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä tietohallinnon ohjauksesta sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa on kysymys siitä, että tietojärjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöltään yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun ne käyttävät samoja tietoja. Lakiehdotuksen tarkoituksena on poistaa teknisiä esteitä ja ongelmia viranomaisten palvelujen tuottamisessa sekä etuuksien myöntämisessä.

Säädettävä laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta vahvistaa valtiovarainministeriön asemaa julkisen tietohallinnon yhteentoimivuutta ohjaavana viranomaisena. Valtiovarainministeriö saa hallinnonala- ja toimialarajat ylit-

tävän toimivallan ohjata julkisen hallinnon tietohallintoa. Säädettävällä lainsäädännöllä ja annettavilla asetuksilla rajoitetaan julkisen hallinnon viranomaisten toimivaltaa päättää siitä tietohallinnon osasta, joka on palvelujen saatavuuden ja laadun sekä hallinnon tehostamisen kannalta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteneväisesti. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan saa ohjausvaltaa, kuten jäljempänä lausutusta ilmenee, niin laajalti kuin hallituksen esityksessä esitetään.

#### *Lainsäädännön soveltamisalasta*

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan lakia sovelletaan myös tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, ettei tuomioistuinten hallinnollisiin tehtäviin rajautuvan ohjauksen sisällyttäminen nyt ehdotetun lain soveltamisalaan ole valtiosääntöisesti ongelmallista. Tällaisesta rajauksesta on kuitenkin syytä ottaa lakiin erillinen säännös.

Edellä mainitun lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan d alakohdan nojalla valtion viranomaisella tarkoitetaan myös Ahvenmaan maakunnan viranomaista sen huolehtiessa valtakunnan viranomaiselle kuuluvasta tehtävästä maakunnassa. Säännös on perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin tavoin ristiriidassa Ahvenmaan itsehallintolain kanssa, minkä vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen muuttamista.

Julkisen hallinnon viranomaisiin kuuluvat 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan b -alakohdan perusteella myös kunnalliset viranomaiset.

Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka

asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, ettei lakiehdotus ole perustuslakivaliokunnan mielestä vastoin perustuslaissa turvattua kunnallista itsehallintoa. Lausunnossa katsotaan kuitenkin, että kuntiin kohdistuva ohjaus on kunnallista itsehallintoa säätelevään perustuslain 121 §:n 1 momenttiin kiinnittyvistä syistä välttämätöntä rajata vain kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tällainen rajaus on hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen perusteella alun perinkin ollut tarkoitus tehdä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan c alakohdasta ilmenee julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitettavan muun muassa Kansaneläkelaitosta.

Kansaneläkelaitos on erikseen mainittu perustuslain 36 §:n 1 momentissa, jonka nojalla eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut Kansaneläkelaitoksen asemaa niin, että se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka "esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista" (PeVL 7/2001 vp). Kansaneläkelaitoksen tällaisen aseman vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen käsitteleminen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttää Kansaneläkelaitoksen rajaamista lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Myös Suomen Pankki on mainittu perustuslaissa erikseen. Sen 91 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Suomen Pankin toimimisen "eduskunnan hoidossa" on katsottu merkitsevän sen riippumattomuutta suhteessa hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta. Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 1 §:n mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Sen riippumattomuutta valtioneuvostosta korostaa lisäksi se, että Pankki toimii osana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaista Euroopan keskuspankkijärjestelmää.

Julkisen hallinnon viranomaisiin luetaan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan c alakohdan nojalla myös yliopistot.

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyn rajoituksin yliopiston omat, eivät valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen itsehallintoon kuuluva taloudellishallinnollinen autonomia tarkoittaa sitä, että yliopistot asettavat itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Sisäiseen hallintoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normintaan. Yliopistojen itsehallintoa on entisestään vahvistanut niiden muuttuminen valtion tilivirastoista itsenäisiksi oikeushenkilöiksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan päättänyt pitämään perustuslain 123 §:ään liittyvistä syistä välttämättömänä, että yliopistot poistetaan 1. lakiehdotuksen soveltamisalasta.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan d alakohdasta käy ilmi, että julkisen hallinnon viranomaisella tarkoitetaan myös eduskunnan virastoja ja laitoksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan ehdotuksessa olevan viime kädessä kysymys perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalista ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtiontaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi selvästi sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Erikseen on syytä tässä yhteydessä mainita, ettei enää nykyisin ole olemassa eduskunnan laitoksia.

Julkisen hallinnon viranomaisena pidetään 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdan e alakohdan mukaan myös yksityistä henkilöä hänen käyttäessään julkista valtaa.

Tämän sääntelyehdotuksen johdosta perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomio-

ta perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön velvollisuuksien perusteista. Esillä olevan lakiehdotuksen nojalla valtiovarainministeriön ohjaus toteutetaisiin käytännössä asetustasolla. Perustuslakivaliokunta muistuttaa myös vakiintuneesta kannastaan, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä.

Koska 1. lakiehdotusta voidaan luonnehtia lähinnä väljähköksi puitelaksi, perustuslakivaliokunta pitää epätodennäköisenä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset täyttyvät. Siksi valiokunta pitää valtiosääntöisesti parhaana ratkaisuna, että yksityiset henkilöt poistetaan lainsoveltamisalasta.

Hallintovaliokunta on yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla ottanut huomioon kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevät 1. lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevat huomautukset. Hallituksen esityksessä omaksutut valtion viranomaisen ja julkisen hallinnon viranomaisen määritelmät vastaavat melko pitkälti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ään sisältyvää viranomaisen määritelmää. Julkisuuslain viranomaiskäsitteen tarkoituksena on turvata perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus mahdollisimman hyvin kaikissa niissä tapauksissa, joissa on kysymys julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta. Hallintovaliokunta toteaa, että säädettävän lain soveltamisalan muutostarpeet, joita on suhteellisen monta, johtuvat siitä, ettei tässä yhteydessä voida ottaa käyttöön mainittua poikkeuksellisen laajaa julkisuuslakiin pohjautuvaa viranomaiskäsitettä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä yleisesti huomiota lakiehdotusten valmistelussa perustuslaillisen tarkastelun tarkeyteen.

#### *Vapaaehtoinen yhteistyö*

Valiokunta pitää esillä olevan asian luonne huomioon ottaen ja saamansa selvityksen perusteella selvänä, että vapaaehtoisen yhteistyön avulla voidaan edetä tietojärjestelmien yhteensopivuus-



sessä ainakin sanonnallisesti sidotaan valtioneuvoston asetuksenantovalta valtiovarainministeriön päätökseen, mikä ei ole valtioneuvoston valtiosääntöisen aseman kannalta asianmukaista. Hallintovaliokunta ehdottaakin yksityiskohteisissa perusteluissa sääntelyn tarkentamista.

Mainitun lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin nojalla "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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtien vastaisesti ehdotetulla tavalla rinnastaa valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovaltuus, koska ministeriölle voidaan säädösvaltaa delegoida lähinnä silloin, kun kysymys on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä. Hallintovaliokunta ehdottaa tältäkin osin sääntelyn täsmentämistä.

#### *Omaisuuksensuoja*

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa katsotaan 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin sisältävän ainakin teoriassa sellaisen mahdollisuuden, että viranomaisen joutuu asetuksella säädetyn aikarajan umpeutuessa irtisanomaan palvelujen hankintasopimuksen.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee kuntien tietohallinnolle olevan ominaista, että ratkaisut ostetaan markkinoilla toimivilta yksityisiltä toimijoilta. Lisäksi lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan tarkoituksena olevan, että ehdotetun lain velvoitteiden aiheuttamat muutokset tietojärjestelmiin voitaisiin toteuttaa osana tietojärjestelmien normaalia elinkaarta ja kehitys- ja rahoitussuunnitelmaa. Sama lähtökohta ilmenee hallituksen esityksen vaikutuksia koskevan jakson alusta.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa 9 §:ään sisältyvän sääntelyn tarkoituksena ei olekaan puuttua voimassa oleviin sopimussuhteisiin kesken sopimuskauden. Siksi hallintovaliokunta pitää aiheellisena myös tältä osin siirty-

mäsäännöksen ottamista lakiehdotukseen niin, että siirtymäsäännöksen sanamuoto koskee myös 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikarajoja.

#### *Seuranta ja kirjallinen selvitys*

Valiokunta edellyttää hallituksen seuraavan lainsäädännön tavoitteiden, kuten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja kustannustehokkuuden, toteutumista sekä ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli ilmenee, etteivät lainsäädännön tavoitteet toteudu. Valiokunta edellyttää lisäksi, että hallintovaliokunnalle annetaan perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu kirjallinen selvitys saavutetuista tuloksista mukaan lukien vapaaehtoisen yhteistyön eteneminen seuraavan vaalikauden aikana (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

### **1. Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta**

*2 §. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Hallintovaliokunta ehdottaa säädettävän lain soveltamisalan muuttamista edellä mietinnön yleisperusteissa mainituista ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta johtuvista syistä. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa ensinnäkin 2 §:n 1 momentin muuttamista siten, ettei laki koske kaikkia julkisen hallinnon viranomaisia, vaan uudessa 2 §:n 2 momentissa erikseen mainittavia julkisen hallinnon viranomaisia niiden hoitaessa tietohallintotehtäviä. Viranomaisen käsite on valiokunnan ehdottamassa muodossakin tavanomaista laajempi käsittäen muun muassa lainkäyttöelimet.

Lakiehdotuksen 3 §:ään sisältyvät säännökset julkisen hallinnon viranomaisen ja valtionhallinnon viranomaisen määritelmistä. Hallintovaliokunta ehdottaa, että laissa käytetään vain julkisen hallinnon viranomaisen käsitettä, joka määrittyy 2 §:n 1 ja 2 momentin perusteella.

Lakiehdotuksen uudessa 2 §:n 2 momentissa valiokunta ehdottaa 3 §:n 1 momentin sijasta mainittavan ne julkisen hallinnon viranomaiset,

joihin lakia sovelletaan, seuraavasti: 1) valtion virastot ja laitokset sekä liikelaitokset, 2) tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä, 3) kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa säädettyjä tehtäviä sekä 4) julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt ja säätiöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Lisäksi valiokunta ehdottaa selvyuden vuoksi uudessa 2 §:n 3 momentissa mainittavan nimenomaisesti ne toimijat, joihin lakiehdotusta ei sovelleta. Valiokunnan ehdottamassa muodossa säädettävää lakia ei sovelleta: 1) tasavallan presidentin kansliaan, 2) eduskuntaan ja sen virastoihin, 3) Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin, 4) Suomen Pankkiin, 5) yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin 6) Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja Suomen ortodoksiseen kirkkoon, 7) työeläkkeitä, lakisääteisiä vahinkovakuutuksia ja työttömyysetuuksien rahoitusta toimeenpaneviin yhtiöihin ja yhteisöihin ja 8) Kansaneläkelaitokseen lukuun ottamatta lain 5 §:ää ja 13 §:n 4 momenttia. Kansaneläkelaitosta koskemaan jäävät säännökset liittyvät julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukuntaan, jonka jäsenenä Kansaneläkelaitos on nykyisinkin. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää julkisen hallinnon toimintatapojen ja palvelujen tuotantotapojen uudistamista ja käyttöönottoa tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä sekä antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallintovaliokunta toteaa vielä selvyuden vuoksi, että valiokunnan ehdottamassa muodossa on rajattu nimenomaan muut tuomioistuinten tehtävät kuin hallinnolliset tehtävät lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi on tehty Ahvenanmaan itsehallintolaista johtuvat muutokset poistamalla Ahvenanmaan maakunnassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset lain soveltamisalasta. Kuntien osalta lakiehdotus koskee vain kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sanottu koskee myös yliopistoja ja yksityi-

siä henkilöitä. Kansaneläkelaitosta koskevat kuitenkin edellä mainitut 5 § ja 13 §:n 4 momentti

*3 §. Määritelmät.* Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 3 §:stä siirretään lain soveltamisalaan kuuluvat tahot uusiksi 2 §:n 2 ja 3 momentiksi edellä 2 §:n yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla. Lakiehdotuksen 3 §:ään hallintovaliokunta ehdottaa otettavaksi hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen pohjalta ja niihin viitaten julkisen hallinnon tietohallinnon, julkisen hallinnon tietojärjestelmän, julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurin ja julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määritelmät.

Valiokunta ehdottaa, että 3 §:n 1 kohdassa julkisen hallinnon tietohallinnolla tarkoitetaan tukitoimintoa, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmällä tarkoitetaan puolestaan 3 §:n 2 kohdassa tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojenkäsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti.

Julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla valiokunta ehdottaa 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettavan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 kohdassa julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietojärjestelmien teknistä ja tietosisällöllistä yhteentoimivuutta muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun järjestelmät käyttävät samoja tietoja.

Samalla valiokunta ehdottaa hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentin poistamista.



4 §. *Ohjaus.* Valiokunta ehdottaa yleisperusteissa lausuttuun viitaten lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttia tarkennettavaksi siten, että momentista poistetaan yksityistä henkilöä koskeva maininta. Tämä johtuu lakiehdotuksen uudesta 2 §:n 2 momentista, jossa lain soveltamisalasta ehdotetaan poistettavaksi kokonaan yksityiset henkilöt.

Lisäksi valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momenttiin tehtäväksi tarkennuksen siten, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Tämä on perusteltua sen vuoksi, ettei valtioneuvosto edes muodollisesti olisi ohjauksessaan sidottu valtiovainministeriön päätöksiin.

Edelleen valiokunta ehdottaa 4 §:n 4 momenttia tarkennettavaksi siten, että momentin sanamuoto vastaa uuden 2 §:n 2 momentin sanamuotoa. Valiokunnan ehdottamassa muodossa 4 §:n 4 momentissa viitataan 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tahoihin.

Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän 4 §:n 5 momentin poistamista tarpeettomana.

7 §. *Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus.* Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin poistamista, koska momenttiin sisältyvä julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määritelmä on otettu valiokunnan ehdottaman 3 §:n 4 kohtaan.

8 §. *Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus.* Hallintovaliokunta ehdottaa 8 §:n 1 momenttia tarkennettavaksi siten, että momentista poistetaan maininta yksityisestä henkilöstä. Ehdotus perustuu lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin muutokseen, jossa julkisen hallinnon viranomaisen käsitteestä ehdotetaan poistettavaksi kokonaan yksityiset henkilöt. Lisäksi 8 §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomina sanat "myös" ja "vain".

9 §. *Julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmien muuttaminen.* Valiokunta ehdottaa 9 §:n 1 momenttia täydennettäväksi siten, että julkisen hallinnon viranomaisen on saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan 4 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston asetuksella ja 8 §:ssä tarkoitettuja ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia viimeistään silloin, kun tietojärjestelmiä koskevat palvelusopimukset päättyvät. Tarkoituksena on momentin sanamuodon täsmentämisen lisäksi varmistaa, että sopimussuhteiden pysyvyyteen voidaan luottaa ja että tarvittavat yhteentoimivuutta toteuttavat toimenpiteet voidaan toteuttaa taloudellisesti järkevässä aikataulussa ja puuttumatta taannehtivasti sopimussuhteisiin.

Lisäksi valiokunta ehdottaa myös 9 §:n 2 momenttia selkeytettäväksi siten, että 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu ajasta, jonka kuluessa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia, säädetään 4 §:n osalta valtioneuvoston asetuksella ja 8 §:n osalta ministeriön asetuksella.

11 §. *Yhteiset palvelut.* Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momenttia valiokunta ehdottaa muutettavaksi siten, että momentti vastaa ehdotetun uuden 2 §:n 2 momentin sanamuotoa viittaamalla 11 §:n 1 momentissa ja 2 §:n 2 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettuihin tahoihin.

13 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotuksen 13 §:n 3 momenttia hallintovaliokunta ehdottaa tarkennettavaksi siten, että säännöksen sanamuoto 11 §:ssä tarkoitettuna asetuksen antamisesta muutetaan muotoon asetus "on tullut voimaan". Ehdotettu muotoilu on sisällöllisesti alkuperäistä muotoa täsmällisempi.

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

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

### **Säättämisyjärjestys**

Hallintovaliokunta on ottanut asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan 1. lakiehdotuksen 3 ja 9 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset. Lakiehdotukset voidaan näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## **1.**

## **Laki**

### **julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

1 §  
(Kuten HE)

2 §

*Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tässä laissa säädetään eräiden julkisen hallinnon viranomaisten velvollisuuksista niiden hoitaessa tietohallintotehtäviä.

*Tätä lakia sovelletaan:*

1) valtion virastoihin ja laitoksiin sekä valtion liikelaitoksiin;

2) tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä;

3) kunnallisiin viranomaisiin niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä;

4) julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin ja säätiöihin näiden käyttäessä julkista valtaa. (Uusi 2 mom.)

*Tätä lakia ei sovelleta:*

1) tasavallan presidentin kansliaan;

2) eduskuntaan ja sen virastoihin;

3) Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin maakunnan, valtion ja kunnallisiin viranomaisiin;

4) Suomen Pankkiin;

5) yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettuihin yliopistoihin;

6) Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon ja Suomen ortodoksiseen kirkkoon;

7) työeläkkeitä, lakisääteisiä vahinkovakuutuksia tai työttömyysetuuksien rahoitusta toimeenpaneviin yhtiöihin ja yhteisöihin;

8) Kansaneläkelaitokseen, lukuun ottamatta lain 5 §:ää ja 13 §:n 4 momenttia. (Uusi 3 mom.)

(4 mom. kuten HE:n 2 mom.)

## 3 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan *julkisen hallinnon*:

1) **tietohallinnolla** tukitoimintoa, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tieto- ja viestintätekniisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen;

2) **tietojärjestelmällä** tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti;

3) **tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla** kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista;

4) **tietojärjestelmien yhteentoimivuudella** tietojärjestelmien teknistä ja tietosisällöllistä yhteentoimivuutta muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun järjestelmät käyttävät samoja tietoja.

(2 mom. poist.)

## 2 luku

**Tietohallinnon ohjaus**

## 4 §

*Ohjaus*

(1 mom. kuten HE)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön (poist.) julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojär-

jestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määritysten sisällöstä.

(3 mom. kuten HE)

Ennen kuin 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu viranomainen päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Jos edellä tarkoitettu viranomainen haluaa poiketa valtiovarainministeriön lausunnosta, sen on saatettava asia hallinnonalansa ministeriön päätettäväksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista hankinnoista ja valtiovarainministeriön käsittelymenettelystä lausuntoasiassa.

(5 mom. poist.)

## 5 ja 6 §

(Kuten HE)

## 3 luku

**Yhteentoimivuus**

## 7 §

*Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuus*

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

## 8 §

*Toimialakohtainen tietojärjestelmien yhteentoimivuus*

Ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimi-

vuoden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Jos edellä tarkoitetut yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset koskevat (*poist.*) julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätion (*poist.*) julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämää tietojärjestelmää, voidaan ministeriön asetuksella säätää (*poist.*) tällaisen tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin.

(2 mom. kuten HE)

9 §

*Julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmien muuttaminen*

Julkisen hallinnon viranomaisen on saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan 4 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston asetuksella tai 8 §:ssä tarkoitettuja ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiessaan uusia tietojärjestelmiä ja palveluja tai muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään *taikka viimeistään silloin, kun tietojärjestelmiä koskevat palvelusopimukset päättyvät.*

Valtioneuvoston (*poist.*) asetuksella voidaan säätää määräajasta, jonka kuluessa 4 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan 4 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston (*poist.*) asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia. *Ministeriön asetuksella voidaan säätää määräajasta, jonka kuluessa 8 §:ssä tarkoitettujen asetusten voimaantulosta julkisen hallinnon viranomaisen tietojärjestelmät on saatettava vastaamaan 8 §:ssä tarkoitettuja ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia.*

10 §

(Kuten HE)

11 §

*Yhteiset palvelut*

*Tämän lain 2 §:n 2 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettun viranomaisen (poist.) 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.*

*Tämän lain 2 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun 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 §

(Kuten HE)

13 §

*Voimaantulo*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

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 tullut voimaan tai viimeistään, kun kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus päättyy.

(4 ja 5 mom. kuten HE)

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan lainsäädännön tavoitteiden, kuten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja kustannustehokkuuden, toteutumista sekä ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli ilmenee, etteivät lain-*

*säädännön tavoitteet toteudu. Eduskunta edellyttää lisäksi, että hallintovaliokunnalle annetaan perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu kirjallinen selvitys saavutetuista tuloksista mukaan lukien vapaaehtoisen yhteistyön eteneminen seuraavan vaalikauden aikana.*

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk  
vpj. Tapani Mäkinen /kok  
jäsen. Thomas Blomqvist /r  
Juha Hakola /kok  
Rakel Hiltunen /sd  
Heli Järvinen /vihr  
Pietari Jääskeläinen /ps  
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk  
Outi Mäkelä /kok  
Petri Pihlajaniemi /kok  
Lenita Toivakka /kok  
Unto Valpas /vas  
vjäs. Markku Pakkanen /kesk  
Paula Sihto /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.